



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



FOPRIDEH
Federación de Organizaciones
No Gubernamentales para
el Desarrollo de Honduras

CONSULTORÍA SOBRE EL MARCO LEGAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN HONDURAS

Diagnóstico Descentralización Fiscal en Honduras

2010

Consultor

David Carías Dávila

Noviembre - 2011

Colonia Lomas del Guijarro Sur, Bloque W, Ave.
Montecarlo, No 1362, Apartado Postal No 3348, Tegucigalpa
☎ 2239-8455, 2239-8339, 2239-8433

✉ foprیده@foprیده.org

🖱 www.foprیده.org

Contenido

Nota Técnica: Diagnóstico Descentralización Fiscal en Honduras. 2010

Contenido

Nota de Remisión.....	4
resumen ejecutivo	5
I. ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA Y DINÁMICA POBLACIONAL	8
1.1. Tipo de Organización de Gobierno	8
1.2. Niveles de Gobierno del Poder Ejecutivo	8
1.3. Municipios por Departamento	9
1.5. Grado de Urbanización y Dinámica Demográfica.....	13
1.6. Clasificación por nivel de Desarrollo.....	18
II. MARCO NORMATIVO Y ORGANIZACIONAL MUNICIPAL	19
2.1. Disposiciones constitucionales y legales sobre municipalidades	19
2.2. Órganos del Gobierno Municipal.....	26
2.3. Forma de elección de las autoridades municipales.....	27
2.4. Participación Ciudadana	28
2.5. Coordinación con otras Instituciones de Gobierno	29
2.6. Contraloría Municipal	31
2.7. Otras Instancias de Coordinación	33
III. SISTEMA DE FINANCIAMIENTO MUNICIPAL.....	34
3.1. Sobre las Competencias Municipales.....	34
3.2. Sobre el Financiamiento Municipal:	36
3.3. Recursos Propios Municipales	38
3.4. Sobre la Capacidad Institucional	40
3.5. Principios rectores para un modelo de financiamiento municipal óptimo. /	42
3.6. Requisitos Básicos de un Sistema de Financiamiento Municipal. /	44
IV. COMPORTAMIENTO DEL INGRESO MUNICIPAL	46
4.1. Responsabilidades tributarias de cada nivel de gobierno	46
4.2. Dinámica de los Ingresos Municipales.....	46
4.3. Ingresos municipales: tamaño y clasificación por grupo de municipalidades	51
4.4. Desequilibrios Verticales y Horizontal entre las municipalidades.....	51
4.5. Marco de Ingresos Tributarios Municipal:.....	54

4.6.	<i>Marco de Ingresos No Tributarios</i>	66
4.7.	<i>Transferencias Gubernamentales a los Municipios</i>	69
4.8.	<i>Acceso al Crédito Municipal</i>	76
V.	COMPORTAMIENTO DEL GASTO MUNICIPAL.....	92
5.1.	<i>Responsabilidad del gasto de los distintos niveles de gobierno</i>	92
5.2.	<i>Importancia relativa del gasto municipal</i>	95
5.4.	<i>Indicadores sobre el Gasto Municipal</i>	99
5.5.	<i>El Gasto de Funcionamiento Municipal en Honduras/</i>	101
VI.	INDICADORES DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y AUTONOMÍA MUNICIPAL	106
VII.	DESAFÍOS EN LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL	108
VIII.	COMPORTAMIENTO DE LA ERP A NIVEL MUNICIPAL DURANTE PERÍODO 2006-2010....	115
7.1.	<i>Contexto</i>	115
7.2.	<i>Las metas Globales de la ERP al 2015</i>	116
7.3.	<i>Áreas Específicas</i>	116
7.4.	<i>La Iniciativa HIPC</i>	117
7.5.	<i>Avances en la Implementación de la ERP en 2002</i>	120
7.6.	<i>Ejecución de Programas y Proyectos 2001-2002</i>	120
7.7.	<i>Indicadores de la ERP 2004</i>	123
7.8.	<i>El Papel de las Municipalidades en el destino de los Recursos ERP</i>	123
7.9.	<i>Financiamiento de los Proyectos Municipales, Metodología y Desembolsos</i>	125
7.10.	<i>Comparación de Desembolsos Fondos ERP Años 2006 - 2009</i>	126
IX.	SITUACIÓN POLÍTICA Y ECONOMICA Y SU INCIDENCIA EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN HONDURAS	128
X.	BIBLIOGRAFÍA	140

Diagnóstico Descentralización Fiscal en Honduras: “La Elaboración de este manual ha sido posible gracias al apoyo del pueblo de los Estados Unidos de América a través de la Agencia de los Estados Unidos Para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido del mismo es responsabilidad de FOPRIDEH y no necesariamente refleja el punto de vista de la USAID o del Gobierno de los Estados Unidos”.

NOTA DE REMISIÓN

Tegucigalpa, M.D.C. 15 de Diciembre del 2011

Señor:

Rolando Bú

**Proyecto Facilitando el Marco Regulatorio para la Descentralización
FOPRIDEH**

Su oficina.

Respetable licenciado:

El motivo de la presente es para hacerle entrega del segundo informe de la **CONSULTORÍA SOBRE EL MARCO LEGAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN HONDURAS** el cual contiene, los puntos establecidos en las cláusulas contractuales y se incorporaron los últimos comentarios de su equipo técnico sustentados en las reformas a la Ley de Municipalidades, así como la elaboración de la base de datos de la gestión municipal, desde el 2002, todo dentro **del Proyecto Facilitando el Marco Regulatorio para la Descentralización**, vinculados a la presentación un documento analítico denominado **Nota Técnica: Diagnóstico Descentralización Fiscal en Honduras. 2010**.

Por otra parte, solicito formalizar una ampliación al plazo de la consultoría, sustentado en el tiempo requerido para ajustar la información pertinente al SINEMUN y que era necesario para superar los comentarios establecidos al documento presentado el 16 de septiembre. Por otra parte, resulta indispensable negociar con las mancomunidades del Programa los talleres correspondientes.

En este sentido, quedamos a la espera de la instrucción para proceder a la elaboración de la siguiente fase de esta consultoría.

Atentamente,

David Carías Dávila
Consultor

RESUMEN EJECUTIVO

La situación de crisis económica internacional y los conflictos propios del país están induciendo a las autoridades a realizar reformas profundas en sus estructuras productivas e institucionales para ser competitivos y enfrentar con estoicismo los momentos actuales. Este desafío implica, entre otras tareas, una revisión profunda del sistema de relaciones administrativas y fiscales intergubernamentales en el proceso de descentralización, es decir, cómo reasignar competencias de gasto y consolidar las fuentes de ingresos entre los distintos niveles de gobierno en orden a mejorar la efectividad de las políticas públicas y, particularmente, crear un entorno favorable en las municipalidades para incentivar el desarrollo local y el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos.

Como sabemos, el impulso del proceso de descentralización, con diversos grados de intensidad, supuso el convencimiento de que los gobiernos locales, eran los llamados a proveer los principales servicios públicos y otros promocionales para el desarrollo municipal, lo cual ameritaba una sólida definición y redistribución de competencias entre los niveles administrativos del Poder Ejecutivo y una reforma fiscal que permitiera fortalecer las capacidades fiscales de los municipios, combinando el esquema de transferencias, con una redistribución de las competencias recaudatorias y la creación de un marco legal que provea mayores niveles de autonomía tributaria a los gobiernos locales o sea una efectiva y eficiente descentralización fiscal.

Por supuesto, la reasignación de competencias y potestades tributarias hacia los gobiernos locales requiere de voluntad política y una visión integral, dentro de una política general de modernización del Estado y su gradualidad debe garantizar una reformulación institucional y geográfica que permita cumplir con las nuevas responsabilidades de una manera eficiente. En este sentido, el contar con divisiones territoriales a nivel de región, en el marco de las cuencas hidrográficas, puede convertirse en una gran oportunidad y a su vez en un estancamiento del proceso mismo.

Lamentablemente, una cultura política e institucional tradicional, aunado a una estructura centralista de organización del Estado, mantenida por muchos años, aparece como un obstáculo para el desarrollo pleno del proceso de descentralización y se manifiesta en la acumulación permanente de competencias y recursos por parte del Gobierno Central, aunque en el discurso la orientación fuere lo contrario.

Si valoramos el grado de descentralización fiscal alcanzado en los últimos tiempos, tendríamos que reconocer que si bien existen avances, el mismo no es significativo; de hecho, los indicadores que se presentan en este documento ratifican que la asignación de recursos y de gastos para las municipalidades es limitada y que el grado de participación relativa de los ingresos y gastos del nivel municipal en los totales del nivel central es aún bajo. De igual manera, la competencia recaudatoria principal radica en la Nación, por medio de la Secretaría de Finanzas (SEFIN). Con relación al resto de competencias, también es el nivel central, por medio de las Secretarías de Estado, el responsable de la mayor parte de éstas, quedando para los niveles locales algunas de categoría menor o la coparticipación "de hecho" y no "de derecho" en responsabilidades a nivel sectorial, como en educación, salud y vialidad.

Respecto a la asignación de fuentes tributarias, el nivel nacional se reserva para sí los tributos de mayor potencial recaudatorio, dejando para el nivel local una tributación limitada y supeditada a un marco legal restrictivo que no permite un esfuerzo fiscal propio apreciable. En efecto, las municipalidades a partir de la aplicación de su Plan de Arbitrios, pueden captar ingresos únicamente como producto de la aplicación de cargas impositivas directas estrictamente a los bienes inmuebles, al ingreso personal, fomento y regulación de la actividad comercial, industrial y de servicios, producción pecuaria y extracción de minerales, así como por el lado no tributario, principalmente por la vía de la aplicación de tasas por servicios. De igual forma, no se vislumbra un fortalecimiento del financiamiento municipal mediante fuentes adicionales y permanentes de recursos, tales como la coparticipación tributaria o una ventanilla de financiamiento a la inversión municipal con una política clara de endeudamiento municipal. No obstante, se reconocen la canalización de recursos por medio de los fondos provenientes de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP), el Fondo Departamental de Desarrollo y de programas institucionales como los del Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS), pero los mismos no son fuentes continuas y recurrentes de recursos hacia las alcaldías.

En cuanto a las transferencias del Gobierno Central se convierten en la parte del financiamiento municipal de más dinamismo durante el período analizado, y su esencia radica en la resolución de problemas de equidad e igualación territorial, en particular los relacionados con los niveles de pobreza y para disminuir desequilibrios presupuestarios de las municipalidades, entre generación de recursos propios y las responsabilidades de gasto municipal, en particular en gasto de Funcionamiento. En este sentido, el debate se ha centrado en el monto a transferir, sin estar directamente relacionado con la asignación del gasto público municipal o como incentivos a la eficiencia fiscal en los niveles de recaudación percapita y los niveles de inversión local.

El endeudamiento municipal -externo e interno- está concentrado principalmente en los municipios grandes que tienen una capacidad de gestión administrativa y política mayor; sin embargo, resulta de gran importancia regular el tema del crédito y su acceso por parte de las municipalidades menores, que en la actualidad se están endeudando, colocando como garantía los recursos recibidos mediante las transferencias.

A pesar de lo anterior, se han dado tres eventos importantes, el primero reflejado en la firma del Convenio de Financiación entre la República de Honduras y la Unión Europea, para el Programa de Apoyo a la Descentralización en Honduras (PROADES); el segundo, la firma del Pacto Nacional para la Descentralización, promovido por la AMHON y el tercero la reciente promoción de la Política Nacional para la Descentralización impulsada por la Secretaria del Interior y Población..

De igual manera, para un tratamiento de los aspectos anteriormente referidos, se previó la consecución de una Agenda Mínima para la Descentralización apoyada por el Gobierno Central, los cooperantes y otros actores lográndose entre otros resultados un borrador de política, mismo que fue sometido a socialización aunque no a culminación, producto de los sucesos políticos de junio del 2009.

En el 2010, la Secretaría de Gobernación y Justicia que luego se le denominó Secretaría del Interior y Población (SEIP), elaboró el “Plan Estratégico: 2010-2014 Descentralización para el Desarrollo Local en el Marco de la Visión de País al año 2038”, que sirvió de base para la reactivación del apoyo financiero de la Unión Europea y con ello la reactivación del proceso de construcción de la política de descentralización.

Sin duda, el país tiene que afrontar en el corto plazo el reto de lograr una mayor cobertura y calidad de los servicios básicos, así como mejorar el entorno territorial para incentivar las actividades productivas y fortalecer el desarrollo y la competitividad local. Para lograrlo es necesario vencer un buen número de obstáculos, algunos de ellos planteados en este trabajo, teniendo como premisa que, de no tomar a tiempo las medidas necesarias, posiblemente tengan que hacerse de una manera acelerada después, cuando el deterioro mayor de las condiciones económicas de los municipios y sus condiciones de pobreza los obliguen a ello.

En la implementación de la Ley de Visión de País y Plan de Nación, se tiene contemplado la estructuración de Planes Regionales de Desarrollo, completamente armonizados con el ordenamiento territorial y con los planes estratégicos municipales. Se espera tras dos años de ejecución de dicho proceso, que a partir del 2012 se empiece a efectivizar ese paso trascendente en apoyo a la descentralización.

En definitiva, el financiamiento del desarrollo local pasa por poner a disposición de los municipios los recursos económicos necesarios para poder financiar la gestión municipal, en este sentido de ben de superar una serie de desafíos que impulsen el proceso de descentralización fiscal y que están relacionadas con el proceso de Descentralización que impulsa el Gobierno, con afrontar el contexto demográfico, la definición de Competencias por nivel de Gobierno, así como la relacionada con las necesidad de información oportuna y fidedigna de la gestión municipal, lograr una eficiente Administración Tributaria municipal y relaciones con otros niveles de gobierno, consolidar el sistema de distribución de las transferencias gubernamentales y con ello reducir los desequilibrios horizontales y verticales, concretar los fondos de ayuda pública al desarrollo y el Acceso al Crédito municipal y la permanente búsqueda de lograr la Eficiencia en el Gasto Corriente y de Capital, así como impulsar un Programa de Capacitación y Asistencia Técnica Municipal y la activa y comprometida Participación Ciudadana.

MANOS A LA OBRA

I. ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA Y DINÁMICA POBLACIONAL

1.1. Tipo de Organización de Gobierno

Según la Constitución de 1982,^{1/} como norma básica de orden jurídico y político de aplicación general en todo el territorio, especifica en el Artículo 2 que Honduras es un país democrático, con un sistema de Gobierno Republicano y Unitario. La soberanía corresponde al pueblo del cual emanan todos los poderes de Estado que se ejercen por representación. Ya en el Artículo 4, la carta magna indica que la forma de gobierno es republicana, democrática y representativa. Se ejerce por tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, complementarios e independientes y sin relaciones de subordinación.

1.2. Niveles de Gobierno del Poder Ejecutivo

Honduras cuenta con dos niveles de Gobierno: El Nacional o Central y El Municipal o Local. Los cuales se consideran como tal porque cumplen las siguientes tres condiciones básicas para cualquier nivel de gobierno.

- a. **Legitimidad Democrática:** Se requiere que las autoridades de cualquier nivel de gobierno sean elegidas por voto popular. (Presidente, Diputado al Congreso, Alcaldes y Regidores)
- b. **Fuentes Tributarias Propias:** Se requiere que cada nivel de gobierno, institucionalmente tengan potestades para cobrar sus propios recursos ya sea de Ingresos por Impuestos propios e ingresos por tasas por servicios.
- c. **Competencias Definidas:** Se requiere para cada nivel de gobierno se definan sus propias competencias exclusivas y los esquemas de coordinación institucional en la prestación de servicios públicos.

Tabla 1: Estructura de Gobierno

Nivel de Gobierno	Número de Jurisdicciones	Consideraciones Institucionales
Nacional o Central	1	País Unitario
Municipios o Local	298	Ley de Municipalidades Decreto 134-90 y sus reformas establecidas en los Decretos números 48-91 y 149-2009
Otros		
Departamentos	18	Funciones de Representación Política
Regiones	6	Funciones de Representación Territorial

Fuente: Constitución política y Ley de Municipalidades de Honduras

Además de lo anterior, para efectos administrativos Honduras está dividida en 18 Departamentos. En cada uno de ellos hay un Gobernador nombrado por el Presidente de la República, representante del poder ejecutivo en la jurisdicción. Los Departamentos no constituyen un nivel de gobierno porque no tienen competencias exclusivas, ni potestades tributarias y sus autoridades no son elegidas por voto popular.

^{1/} Constitución de la Republica de Honduras, Decreto No. 131 aprobado el 11 de enero de 1982

También, con la aprobación de la Ley para el Establecimiento de una Visión de País 2010-2038 (Decreto No. 186 – Febrero 2010^{2/}) y la adopción de un Plan de Nación para Honduras 2010-2022 (12 años), se crearon 6 Regiones de Desarrollo, como instancias de administración pública en el País; las cuales, a su vez, se dividen en subregiones, atendiendo a las características socio-económicas comunes, potencialidades, ventajas comparativas, factores geográficos y otros elementos de diferenciación. En estas Regiones de Desarrollo, el Presidente de la República nombra un Comisionado Regional. Al igual que al caso Departamental, a las Regiones de Desarrollo no se les reconocen como nivel de gobierno ya que no tienen competencias definidas, ni potestades tributarias y sus autoridades son nombradas por el Poder Ejecutivo.

Por su parte, las Municipalidades se reconocen bajo el régimen constitucional, la cual les otorga autonomía, no solo porque los gobiernos locales son elegidos mediante un proceso democrático (Art. No. 294) y establece que tanto la organización como el funcionamiento de las municipalidades serán regulados por una ley específica (Art. No. 296) que en este caso es la Ley de Municipalidades, sus reformas y Reglamento. Según la Constitución en su Art. No. 297 las municipalidades tienen la potestad para nombrar libremente a los empleados de su dependencia, por otra parte en el Art. No. 298 plantea que los gobiernos locales gozan de independencia de los poderes del Estado.

No obstante lo anterior, se especifica que el desarrollo económico y social de los municipios debe formar parte de los programas de Desarrollo Nacional (Art. No. 299), Además, la Constitución, en el Art. No.300, señala la posesión de todo municipio de tierras ejidales para su existencia y normal desarrollo y le otorga la atribución de que se ingrese al tesoro municipal los impuestos y contribuciones que graven los ingresos provenientes de inversiones (Art. No.301). Lo mismo que la participación que le corresponda por la explotación o industrialización de los recursos naturales ubicados en su jurisdicción municipal, salvo que razones de conveniencia nacional obliguen a darles otros destinos.

Los gobiernos municipales tienen la facultad, previa autorización y regulación de la ley, de adquirir endeudamientos externos e internos (Art. No. 357) y la potestad para realizar operaciones de crédito interno bajo su exclusiva responsabilidad, pero requerirán las autorizaciones señaladas por leyes especiales (Art. No. 358).

1.3. Municipios por Departamento

En la Tabla 2.1 se incluye el número de municipalidades por Departamento, y los datos de población, superficie, densidad poblacional y el porcentaje de población urbana, según las proyecciones de población para el 2010 con base en las cifras del Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2001.

^{2/} http://www.seplan.gob.hn/index.php/informes-y-publicaciones-/documentos/doc_download/3-decreto-vision-de-pais-aprobado.html

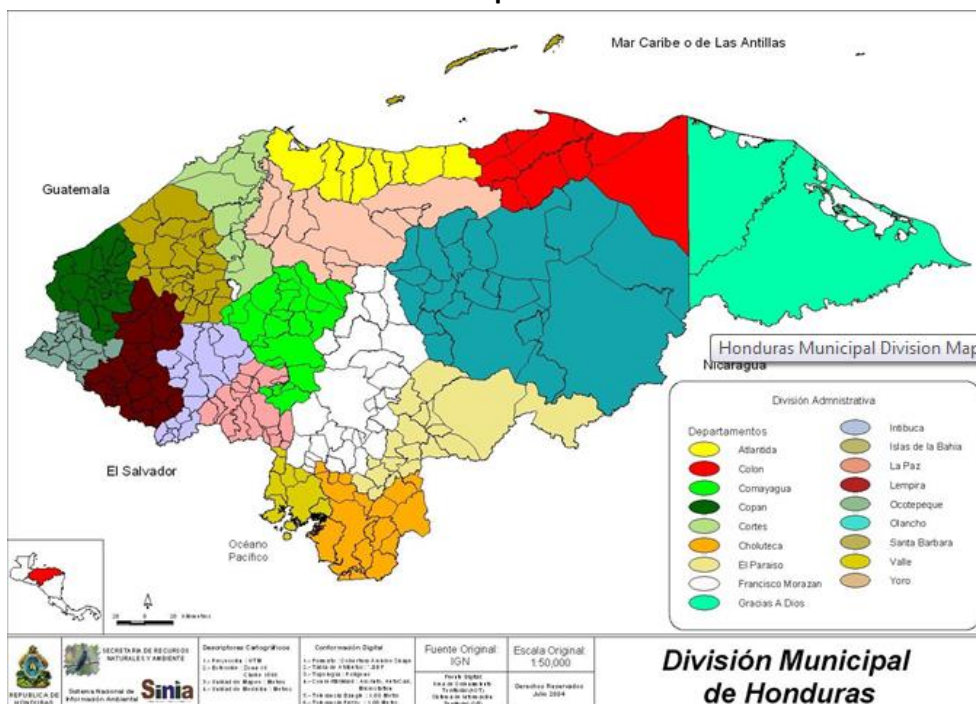
Tabla 2: Municipios por Departamento 2010

Departamento	Gobiernos Locales	Población (2010)	Población media por Municipio (Habitantes)	Grado de Urbanización (%)	Superficie Km ²	Densidad (hab./Km ²)
Atlántida	8	407,551	50,944	63.1	4,372	93.2
Colón	10	293,540	29,354	37.5	8,249	35.6
Comayagua	21	442,251	21,060	38.2	5,124	86.3
Copán	23	362,226	15,749	30.9	3,242	111.7
Cortés	12	1,570,291	130,858	78.1	3,923	400.3
Choluteca	16	459,124	28,695	31.3	4,360	105.3
El Paraíso	19	427,232	22,486	26.7	7,489	57.0
Francisco Morazán	28	1,433,810	51,208	77.7	8,619	166.4
Gracias a Dios	6	88,314	14,719	20.3	16,997	5.2
Intibucá	17	232,509	13,677	13.5	3,123	74.5
Islas de la Bahía	4	49,158	12,290	57.0	236	208.3
La Paz	19	196,322	10,333	21.7	2,525	77.8
Lempira	28	315,565	11,270	7.5	4,228	74.6
Ocatepeque	16	132,453	8,278	19.1	1,630	81.3
Olancho	23	509,564	22,155	28.4	23,905	21.3
Santa Bárbara	28	402,367	14,370	28.7	5,024	80.1
Valle	9	171,613	19,068	33.7	1,665	103.1
Yoro	11	552,100	50,191	50.1	7,781	71.0
Total	298	8,045,990	29,261	34	112,492	103

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas, Censo de Población y Vivienda 2001. Proyecciones de población Urbana y Rural Municipal al 2010

La densidad poblacional promedio del país para 2010 fue de 103 habitantes por kilómetro cuadrado, registrándose los porcentajes más altos en los departamentos de Cortes (400.3), Islas de la Bahía (208.3), Francisco Morazán 166.4) y Copán (111.7) y los más bajos en los departamentos de Gracias a Dios (5.2), Olancho (21.3) y Colon (35.6) .

Mapa 1



Fuente: SINIA

1.4. Clasificación de Municipios por Tamaño de Población

En concordancia con la Tabla 2.1, la población promedio en los municipios es muy dispar entre los distintos departamentos, siendo el promedio nacional de 29,261 habitantes; sobresaliendo los municipios del Departamento de Cortes con 130,858 habitantes por municipio, esto se explica porque en él se concentra la mayor actividad económica del país, específicamente en la Zona Metropolitana del Valle de Sula. En contraposición se encuentra el Departamento de Ocotepeque que en promedio los municipios cuentan con alrededor de 8,278 habitantes y que coincide con una de las zonas más deprimidas del país.

Asimismo, a través de la tabla 2.2. se registra información sobre los principales aglomerados urbanos existentes en Honduras. Aquí se observa que la población urbana residiendo en los 24 municipios de mayor población representó, para el 2010, en su conjunto el 49.1% del total de población de los departamentos a que pertenecen los mismos y el 54.3% de la población total del país. Mientras el Municipio del Distrito Central tiene una población urbana que representa el 72% de la población total del departamento de Francisco Morazán del cual forma parte. Por otro lado el municipio de San Pedro Sula registra una población urbana que relacionada a la población total de ese departamento cuantificó un 46.8%.

Tabla 3:
Principales Aglomerados Urbanos
2010

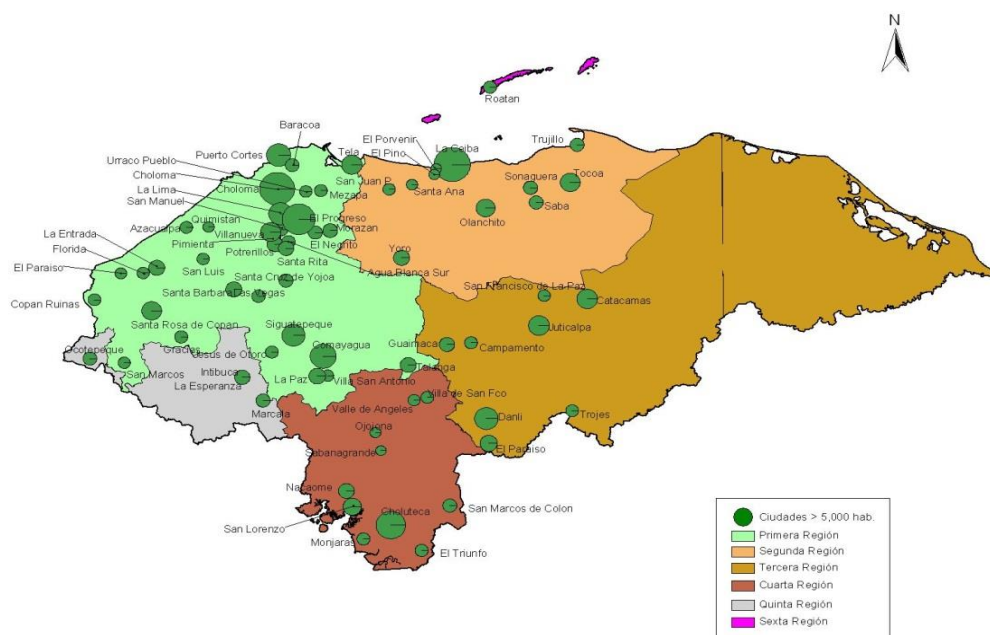
Municipio	Departamento	Población Municipal Urbana 2010	Población Total Departamental	Participación en Población departamental
Distrito Central	Francisco Morazán	1032,073	1433,810	72.0
San Pedro Sula	Cortés	719,447	1570,291	45.8
Choloma	Cortés	230,458	1570,291	14.7
El Progreso	Yoro	177,451	552,100	32.1
La Ceiba	Atlántida	185,831	407,551	45.6
Danlí	El Paraíso	59,316	427,232	13.9
Villanueva	Cortés	69,011	1570,291	4.4
Choluteca	Choluteca	112,415	459,124	24.5
Puerto Cortés	Cortés	115,186	1570,291	7.3
Juticalpa	Olancho	53,690	509,564	10.5
Comayagua	Comayagua	72,803	442,251	16.5
Catacamas	Olancho	46,956	509,564	9.2
Olanchito	Yoro	39,629	552,100	7.2
Tela	Atlántida	45,533	407,551	11.2
Siguatopeque	Comayagua	53,239	442,251	12.0
Tocoa	Colón	48,127	293,540	16.4
Santa Cruz de Yojoa	Cortés	79,858	1570,291	5.1

Yoro	Yoro	19,251	552,100	3.5
La Lima	Cortés	54,688	1570,291	3.5
Nacaome	Valle	25,422	171,613	14.8
Trujillo	Colón	16,017	293,540	5.5
Santa Rosa de Copán	Copán	42,796	362,226	11.8
Intibucá	Intibucá	31,506	232,509	13.6
San Manuel	Cortés	36,122	1570,291	2.3
Total Municipios (24)		3366,824	6861,811	49.1
Total País		4370,374	8045,990	54.3

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas, Censo de Población y Vivienda 2001. Proyecciones de población Urbana y Rural Municipal al 2010

Resulta oportuno apuntar que de los municipios enunciados en la tabla 3, además del Distrito Central, se concentran en la Zona Metropolitana del Valle de Sula y en menor medida en algunas cabeceras departamentales. Otro dato que merece atención, es que de las regiones establecidas por el Plan de País es la Región 1 la que concentra la mayor cantidad de población.

Mapa 2



Fuente: ERSAPS

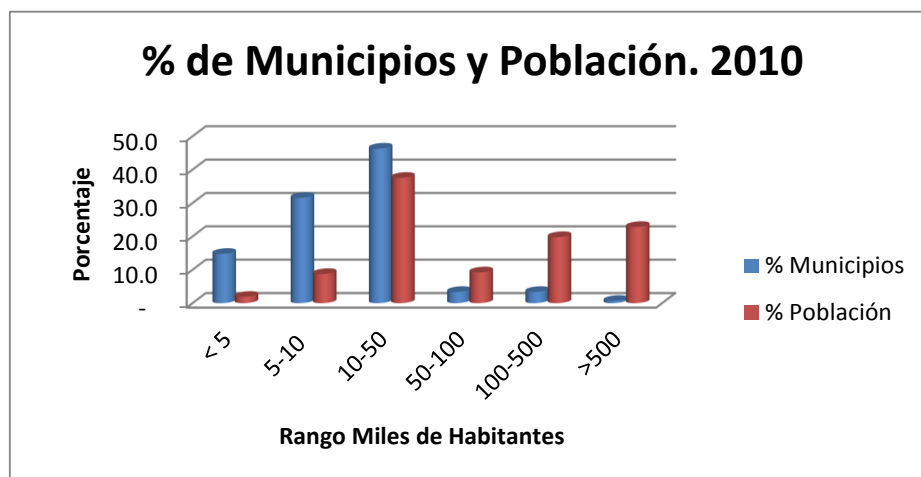
Como se observa en la Tabla 4 y el Gráfico 1, solo 12 municipios poseen tamaños de población que superan los 100,000 habitantes, pero en ellos se concentra el 42.6 % de la población total del país. Por otra parte, el 46.7% de los municipios tienen poblaciones entre 10,000 y 100,000 habitantes sumando 150 municipios. Por otra parte, municipios como el Distrito Central y San Pedro Sula con una población Urbana de alrededor de 1.5 millones de habitantes, entre ambos, representan el 29% del total de la población del país.

Tabla 4: Municipios agrupados por tamaño de población. Año 2010

POBLACIÓN Y MUNICIPIOS POR RANGO. 2010				
RANGO POBLACIONAL HABITANTES	Número de Municipios	% Municipio	Población 2010*/	% Población
MENOS DE 5,000	44	14.8	151,651	1.9
5,001 - 10,000	94	31.5	702,425	8.7
10,001 - 50,000	138	46.3	3021,128	37.5
50,001 - 100,000	10	3.4	741,730	9.2
100,001 - 500,000	10	3.4	1592,455	19.8
MAS DE 500,000	2	0.7	1836,602	22.8
TOTAL	298	100.0	8045,991	100.0

* Datos estimados en base al Censo del 2001

Gráfico No.1



Fuente: Elaboración en base a datos censales

1.5. Grado de Urbanización y Dinámica Demográfica.

Se considera a la población como el objeto y el sujeto del desarrollo municipal, no solo porque es a ellos a quien va dirigido la prestación de servicios públicos locales; sino porque son ellos, en definitiva, los que asumen el financiamiento al desarrollo, en este sentido el comprender el comportamiento demográfico, principalmente en el reciente esquema de urbanización, brindare elementos de juicio para impulsar una política fiscal eficiente.

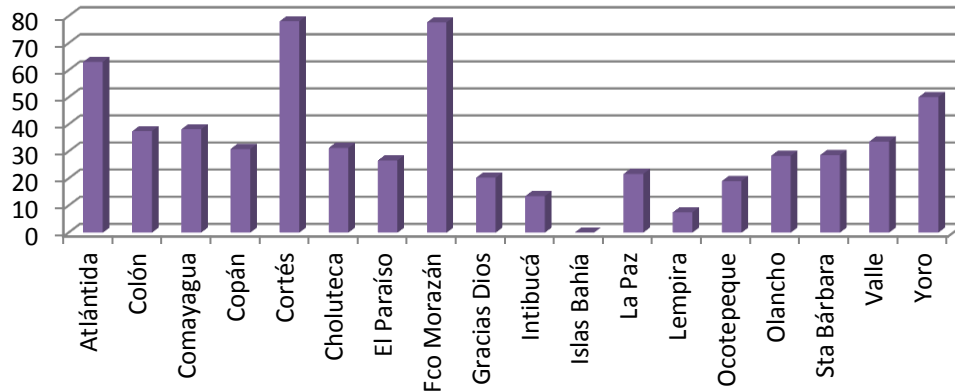
1.5.1. Población urbana como porcentaje de la población total para cada departamento.

Sustentados en la Tabla 2.1, el país registró en el año 2010 en promedio un grado de urbanización del 34%, sin embargo considerando la concentración de la población urbana en el departamento de Cortes (78.1) y de Francisco Morazán (77.7%), se cuantifica un nivel de urbanización del 49.8%; lo anterior se explica como resultado de un proceso acelerado, producto de una tasa de crecimiento poblacional promedio anual de 4.1% desde el 2001 (año del último Censo de Población y Vivienda) y altos flujos migratorios del interior del país hacia los principales centros urbanos.

Esta rápida urbanización caracteriza y genera importantes cambios sociales, ya que las ciudades ofrecen oportunidades económicas y posibilidades de desarrollo social, pero al mismo tiempo modifican profundamente el comportamiento demográfico. La rápida urbanización plantea grandes retos (especialmente con relación a la sostenibilidad medioambiental y la cohesión social) y oportunidades (crecimiento económico y reducción de la pobreza, mejora de la planificación urbanística).

Gráfico No.2

Grado Urbanización 2010



El nivel de urbanización que ha venido observando el país durante los últimos años, donde el 50% de nuestra población habita las principales ciudades y cabeceras municipales, que implica hacer frente a mayores necesidades de vivienda, salud, educación, agua potable y alcantarillado, energía eléctrica, transporte, entre otros, sin duda está orillando a las autoridades municipales a captar cada vez mayor cantidad de recursos financieros. Dicha obligación se pretende hacer efectiva por la vía de un proceso de descentralización más consolidado, donde este en juego el traslado de obligaciones, pero también de recursos financieros y técnicos por parte del resto de entidades del sector público vinculadas con dichos sectores, así como por el involucramiento de mayores espacios de coparticipación con el gobierno central a través de captación de impuestos hasta ahora vedados a los gobiernos locales.

1.5.2. Dinámica Demográfica

La Tabla 5 muestra el crecimiento poblacional de los municipios de Honduras entre los años 2001 y 2010. Mientras el promedio nacional entre ambos años alcanzó un 23.2%, municipios pertenecientes a los departamentos de Cortés, Comayagua, Islas de la Bahía y Copán observaron un crecimiento mayor. Mientras el primero representa la columna vertebral de la gran industria existente en el país y es un amplio aportante a la producción agrícola, el segundo además de basar su actividad económica en el sector agroindustrial, desarrolla una importante actividad turística asociada a la arquitectura colonial. Los otros dos departamentos mantienen una hegemonía en el sector turismo, mientras Islas de la Bahía, se basa en las actividades marinas, con una infraestructura hotelera importante, Copán, es poseedora de vestigios de Ruinas Mayas altamente apreciadas a nivel mundial, además de poseer una actividad agrícola importante.

Tabla 5: Dinámica Demográfica

Departamento	Población 2001	Población 2010	Variación relativa %	Diferencia respecto al total país %
ATLANTIDA	343,383	407,551	18.7	-4.5
COLON	246,516	293,540	19.1	-4.1
COMAYAGUA	352,610	442,251	25.4	2.2
COPAN	288,543	362,226	25.5	2.3
CORTES	1201,589	1570,291	30.7	7.5
CHOLUTECA	390,507	459,124	17.6	-5.6
EL PARAISO	349,782	427,232	22.1	-1.1
FRANCISCO MORAZAN	1179,768	1433,810	21.5	-1.7
GRACIAS A DIOS	67,334	88,314	31.2	7.9
INTIBUCA	179,724	232,509	29.4	6.2
ISLAS DE LA BAHIA	38,049	49,158	29.2	6.0
LA PAZ	156,440	196,322	25.5	2.3
LEMPIRA	249,876	315,565	26.3	3.1
OCOTEPEQUE	107,946	132,453	22.7	-0.5
OLANCHO	419,238	509,564	21.5	-1.7
SANTA BARBARA	341,792	402,367	17.7	-5.5
VALLE	151,727	171,613	13.1	-10.1
YORO	465,057	552,100	18.7	-4.5
TOTAL	6529,881	8045,990	23.2	

Fuente: Elaboración propia en base a información del SINIMUN e INE

También resulta interesante mencionar el hecho que si bien los municipios del departamento de Francisco Morazán están por debajo del promedio de crecimiento poblacional, en él tiene su asiento la capital del país, que además de constituirse en la sede del Gobierno, es un importante centro para el desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa y alta prestadora de servicios económicos, sociales y financieros.

Este alto crecimiento demográfico para algunos de los municipios que concentran en su interior las principales ciudades del país, promovido principalmente por el fenómeno migratorio, obliga a éstas pero también a las municipalidades expulsoras de población necesitadas en cierta forma de retener su mano de obra sobre todo de la más joven, a tratar de incidir en lograr un equilibrio en cuanto al destino de los recursos públicos para el financiamiento de programas y proyectos, que solventen necesidades vitales de su población, pero que a su vez incentiven al sector privado nacional y extranjero a ubicarse en sus territorios, mejorando así sus condiciones socioeconómicas.

1.5.3. Perspectivas Demográficas

En el Documento Visión de País 2010 – 2038 y Plan de Nación 2010- 2022,^{3/} el futuro de Honduras está inexorablemente vinculado con su destino demográfico. Hacia el 2015 Honduras será ya una sociedad plenamente urbana, con todos los cambios culturales que eso implica; en el 2030 esta población urbana se habrá duplicado en relación con el 2009.

Debido a este proceso de urbanización, solo para mantener los niveles actuales, aunque insatisfactorios, de dotación de infraestructura y servicios urbanos, Honduras deberá duplicar en sus principales ciudades lo siguiente: 1. Servicios de agua potable por tubería, 2. Red de comunicación terrestre, 3. Redes de telefonía y telecomunicaciones, 4. Escuelas primarias, 5. Centros de salud, 6. Redes de alcantarillado, 7. Instalaciones para alumbrado eléctrico.

Según esta visión La tasa de mortalidad infantil descenderá, pero durante varios años seguirá siendo una de las más altas de América Latina. Recién en el 2030 la tasa de mortalidad infantil alcanzará a la que ahora tienen Costa Rica, Argentina o Chile y todavía será el doble de la que

^{3/} República de Honduras Visión de País 2010 – 2038 y Plan de Nación 2010- 2022. Aprobado por el Soberano Congreso Nacional - enero 2010

hoy tienen los países más avanzados. La esperanza de vida al nacer, aumentará en 8 años y antes del 2030 alcanzará las cifras que hoy tienen países como Costa Rica, Argentina y Chile. Ese crecimiento de la esperanza de vida, según la Visión de País 2010 – 2038, Horizonte de Planificación para 7 períodos de Gobierno 34 descargará enormes demandas sobre los sistemas de seguridad social y toda la infraestructura y servicios para la tercera edad.

La población de 0 a 14 años descenderá al 29.4% en el 2030 como consecuencia de la disminución de la fecundidad. El número de niños y adolescentes en edades escolares (6 a 14 años) disminuirá. Este viraje en el patrón de crecimiento implica una paulatina disminución en la demanda de educación básica y media en los años por venir, lo que permite poner más atención al tema de la calidad de la educación. La población de 15 a 64 años pasará a representar un 64.1% en el 2030, lo que implica una enorme oportunidad y un gran reto, por el crecimiento de la Población Económicamente Activa.

Se trata de aprovechar una fuerza laboral muy significativa, incrementando el empleo anualmente por lo menos en 10% más que el crecimiento del PIB.

Los mayores de 65 años también aumentarán su participación en la población total, pasando al 6.5% del total en el 2030, lo que implica un crecimiento poco significativo en términos absolutos, pero más del 50% en términos relativos. Ese incremento implica una demanda duplicada de servicios para la tercera edad. La tasa de dependencia demográfica, gracias a los cambios en la evolución de la población, disminuirá espectacularmente pasando a 56%, lo que implica que Honduras, si resolviere los problemas de empleo e ingreso de su Población Económicamente Activa (PEA), no tendría los problemas que enfrentarán otras sociedades amenazadas por la reducción de la PEA y el aumento de la población dependiente. En cuanto a la edad promedio, ésta pasará de 19 años a 30 en el 2040. Honduras tendrá una sociedad de jóvenes adultos.

Entre las razones primordiales por las cuales la población es prioridad estratégica, están: 1) Honduras vive una transición demográfica; la mayoría de su población es joven y por lo tanto, se encuentra en la edad plena para la productividad y el desarrollo de sus capacidades y potencialidades. Honduras debe aprovechar ese "bono" o activo demográfico que representa la juventud de su población en la actualidad. 2) Se necesita eliminar los problemas sociales que representan un verdadero riesgo para su población; la violencia, el escaso acceso a la salud y a la educación, así como la exclusión de las oportunidades políticas, sociales y económicas para la población joven. 3) Honduras debe desarrollar las capacidades y potencialidades de la niñez, la adolescencia y la juventud para que el país enfrente los principales retos del desarrollo en un contexto globalizado.

Por otro lado, los impactos de la alta migración en lo político-social son devastadores. Genera vacíos personales y familiares, deteriora y vulnera el capital humano y social en las comunidades, dejando a veces sin sustento los procesos de descentralización y desarrollo local. Afecta la disponibilidad de mano de obra productiva y con los flujos periódicos de remesas, termina promoviendo el ocio improductivo en gran cantidad de comunidades y municipios. En el plano cultural, el migrante se ve enfrentado a valores de sociedades totalmente distintas a las de origen.

La tabla 6 resume en base a proyecciones del INE para el año 2010 en rango poblacional y su representatividad en base al número de caseríos.

Tabla 6: Distribución de la Población 2010 por Caserío

RANGO	CASERIOS	POBLACION 2010	POBLACION PROMEDIO POR CASERIO	REPRESENTACION EN FUNCION DE NUMERO DE CASERIOS %	REPRESENTACION EN FUNCION DE LA POBLACION
0 - 50	14,234	341,111	24	50.892	4%
51 - 100	4,551	435,018	96	16.272	5%
101 - 250	5,419	1144,447	211	19.375	14%
251 - 500	2,382	1079,118	453	8.517	13%
501 - 1,000	877	787,095	897	3.136	10%
1,001 - 2,500	355	677,845	1,909	1.269	8%
2,501 - 5,000	90	398,319	4,426	0.322	5%
5,001 - 10,000	29	263,823	9,097	0.104	3%
10,001 - 25,000	15	293,465	19,564	0.054	4%
25,001 - 50,000	10	438,482	43,848	0.036	5%
50,001 - 100,000	3	283,549	94,516	0.011	4%
100,001 - 250,000	2	290,632	145,316	0.007	4%
250,001 - 500,000	1	602,395	602,395	0.004	7%
MAS DE 500,000	1	1010,691	1010,691	0.004	13%
TOTALES	27,969	8045,990	288	100.000	100%

Fuente: Elaboración propia en base a información del SINIMUN e INE

El análisis de la distribución de la población en el territorio deriva en las siguientes conclusiones:

- a. 51% del total de caseríos del país (14,234) tienen menos de 50 habitantes
- b. Existe un rango importantísimo de concentración de población (alrededor de 2,100,000 personas) que viven en 7,801 caseríos con tamaños entre 100 y 500 habitantes
- c. Existen 57 asentamientos humanos con población entre 5,000 y 100,000 habitantes que reúnen alrededor de 1,250,000 habitantes, alrededor del 16.5% de la población total.
- d. Cuatro asentamientos humanos de más de 100,000 habitantes (La Ceiba, Choloma, San Pedro Sula y Distrito Central) que reúnen alrededor de 1,425,000 habitantes (un 23.5% de la población total).
- e. Basados en que se asume que una población de más de 5,000 habitantes constituye un asentamiento humano con reales condiciones urbanas, podemos derivar que 61 asentamientos humanos del país con características urbanas, reúnen alrededor de 3 millones de habitantes que equivalen a un 40% de la población total. A este grupo de asentamientos humanos se les denomina como “Ciudades mayores e intermedias de Honduras”.
- f. Las ciudades mayores e intermedias están articuladas a través de la red vial primaria (pavimentada) del país, creando áreas de influencia (10 Km a cada lado de los ejes viales) en donde reside otro tercio de la población del país.
- g. 11,128 caseríos que consolidan 2, 445,000 habitantes están localizados a menos de 10 km de los ejes viales pavimentados que articulan ciudades mayores e intermedias. Este Plan de Nación reconoce a estas áreas de influencia, como los “Corredores Económicos de Honduras”, en donde se concentran 5.4 millones de habitantes, un 72% de la población total del país.

1.6. Clasificación por nivel de Desarrollo

a) Índice de Desarrollo Humano por Departamento

El Índice de Desarrollo Humano para Honduras se ha mantenido estable alrededor de 0.66 (Tabla 7) entre 2002 y 2006. Este comportamiento ubica a Honduras, según los parámetros utilizados por Naciones Unidas, (entre 0.5 y 0.8) como un país de desarrollo medio. A nivel departamental, los mayores desarrollos están en Islas de la Bahía, Francisco Morazán, Cortés y Atlántida, aunque ninguno ha logrado superar el parámetro de 0.8, para ser considerado como un territorio con nivel alto de desarrollo.

Tabla 7: Índice de Desarrollo Humano (IDH) 2002 y 2006 e Índice de Pobreza 2007

Departamento	Índice Desarrollo Humano 2002	Índice Desarrollo Humano 2006	Variación %	Índice de Pobreza 2007
Atlántida	0.687	0.687	0	69.6
Colón	0.647	0.636	-1.7	70.1
Comayagua	0.604	0.629	4.1	70.2
Copán	0.519	0.578	11.4	70.2
Cortés (SPS)	0.705	0.709	0.6	57.1
Cortés	0.705	0.709	0.6	69.2
Choluteca	0.619	0.627	1.3	70.4
El Paraíso	0.592	0.619	4.6	70.3
Francisco Morazán (DC)	0.737	0.732	-0.7	55.9
Francisco Morazán	0.737	0.732	-0.7	70.1
Gracias a Dios	0.679	0.635	-6.5	70.3
Intibucá	0.491	0.582	18.5	70.5
Islas de la Bahía	0.791	0.726	-8.2	69.9
La Paz	0.548	0.610	11.3	70.5
Lempira	0.447	0.554	23.9	70.6
Ocotepeque	0.608	0.600	-1.3	70.5
Olancho	0.516	0.608	17.8	70.2
Santa Bárbara	0.628	0.597	-4.9	70.1
Valle	0.636	0.649	2.0	70.3
Yoro	0.638	0.651	2.0	69.9
Total País	0.627	0.664	0.2	66.8

Fuente: Informes de Desarrollo Humano. 2002 y 2006. PNUD

Si bien en el año 2002, el país presentó dos Departamentos (Intibucá y Lempira) con un IDH que los ubicaba en el nivel bajo del desarrollo humano, ya para el 2008 presentaron un IDH que los ubicó como territorios de nivel medio de desarrollo.

b) Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas por Departamento

Respecto al NBI, el 66.8% de la población del país se encuentra en condiciones de pobreza. Es importante destacar que 16 de los 18 departamentos están por encima del nivel de pobreza nacional, con un NBI cercano al 70%. Solamente Cortes y Francisco Morazán, departamentos de los que hacen parte las ciudades de San Pedro Sula y Tegucigalpa, tienen un índice de pobreza por debajo del 60%. Los altos niveles de pobreza afectan el desempeño de los Gobiernos Locales no solo por la presión en cuanto a la provisión de servicios públicos sino por el bajo nivel de recaudación fiscal y de contraparte ciudadana.

II. MARCO NORMATIVO Y ORGANIZACIONAL MUNICIPAL

2.1. Disposiciones constitucionales y legales sobre municipalidades

El marco que regula y norma las relaciones entre el Gobierno Central y los Municipios está dado por la Constitución de la República en el Decreto 131 de 1982.^{4/} En ella se establece que el territorio hondureño se divide en Departamentos y estos en Municipios autónomos administrados por Corporaciones electas por el pueblo; los Municipios se podrán dividir en ciudades, aldeas y caseríos, y las ciudades, en colonias y barrios.

La creación o fusión de Municipios corresponde al Congreso Nacional, a propuesta del Poder Ejecutivo. Sin embargo, es oportuno mencionar que la Ley de Municipalidades (Decreto 127-2000, artículo No. 15) reguló la creación y fusión de estos espacios territoriales. En este sentido, la creación de un municipio implica el cumplimiento de requisitos en cuanto a^{5/}:

- a- Población mínima de 30,000 habitantes;
- b- Garantizar un ingreso anual igual al 50% del presupuesto de los ingresos corrientes del municipio del cual se habrá de desmembrar;
- c- Territorio continuo no menor de 40 kilómetros cuadrados; y
- d- Plebiscito favorable supervisado por el Tribunal Nacional de Elecciones.

Adicionalmente, la Ley de Municipalidades establece que en casos especiales, de importancia estratégica o interés nacional debidamente calificado, principalmente por razones de soberanía, el Congreso Nacional, a propuesta del Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Estado en los Despachos del Interior y población, podrá crear Municipios que no llenen los requisitos mencionados, siempre que se obtengan dos tercios de los votos del Congreso Nacional.

Entre las principales leyes, decretos y reglamentos vinculados con el sector municipal en Honduras se pueden mencionar las siguientes:

- La Ley General de la Administración Pública, Decreto 146 del año 1986.^{6/}
- La Ley de Procedimiento Administrativo, Decreto 152 del año 1987.
- La Ley de Municipalidades Decreto 48 del año 1991 y Decreto Reglamentario del Acuerdo 018 del año 1993.^{7/}
- La Ley de Contribución por Mejoras. Decreto 178 del año 1987.^{8/}
- El Plan de Arbitrios que aprueba anualmente cada municipio, y los acuerdos, ordenanzas y resoluciones aprobados por la Corporación.
- Los Presupuestos de Ingresos y Gastos Anuales que aprueba cada Corporación Municipal.

^{4/} <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Honduras/hond82.html>

^{5/} Es interesante señalar que sólo 41 municipios cumplen con las condiciones impuestas en el artículo 15 de la Ley de Municipalidades que exigen un mínimo de 30.000 habitantes y de 40 km² para crear un municipio nuevo, (la condición de la extensión geográfica no tiene mayor importancia, ya que sólo 9 municipios no cumplen con ella).

^{6/} http://www.eficienciaytransparencia.gob.hn/documentos/ley_admon_publica.pdf

^{7/} <http://www.ersaps.gob.hn/NR/rdonlyres/9D578951-ECC7-4FFD-B4C6-F58A232750C9/814/LeydeMunicipalidadesyReglamento.pdf>

^{8/} <http://www.honduraslegal.com/legislacion/legi045.htm>

El impulso hacia la consolidación de los Gobiernos Municipales como nivel de gobierno responsable de impulsar el desarrollo de sus comunidades, inició después de la emisión de la Ley de Municipalidades, con el Decreto Número 134 – 90, el 29 de octubre de 1990, y que derogó la Ley de Municipalidades y del Régimen Político, contenida en el Decreto N. 127 del 7 de Abril de 1927 y sus reformas^{9/}, la nueva Ley de Municipalidades entró en vigencia hasta 1991, así como el Reglamento General de la Ley de Municipalidades, según acuerdo No. 018-93 del 01 de febrero de 1993. Este marco jurídico se caracterizó por dotar a los gobiernos locales de autonomía para el ejercicio de sus funciones, definir un régimen tributario y de ingresos propios a las alcaldías, así como la eliminación de la discrecionalidad en las transferencias y de establecer los mecanismos para la participación ciudadana como base para una buena gobernabilidad.

Sin embargo, la aplicación de la Ley de Municipalidades ha merecido la necesidad de desarrollar, establecer e implementar propuestas de reformas a los instrumentos jurídicos vigentes, de forma tal que la ley misma se ajuste a la vida cotidiana del municipio, que modernice la gestión pública local y, que les permita ejercer efectivamente su autonomía financiera, técnica y administrativa para la prestación de los servicios públicos locales.

En este sentido se reconocen al menos cinco reformas importantes al régimen legislativo municipal, y son la ley reformada en 1991 según el Decreto 48-91, la reforma promovida en 1995 con el Decreto 124-95, la impulsada en 1997 con el Decreto 171-98, la reforma del año 2000 con el Decreto 127-2000 y recientemente en el 2010 con la aprobación del Decreto 143-2009.

Las primeras reformas establecidas en el Decreto 48-91 versan sobre varios temas, sobresaliendo los siguientes:

- a. Se amplían las facultades y atribuciones a las municipalidades, esclareciendo su marco de competencias.
- b. Se establecen lineamientos de ordenamiento del municipio y distribución territorial.
- c. Se ponen límites a los integrantes de la corporación municipal, estableciendo las prohibiciones y causas de suspensión.
- d. Se fortalece el sistema administrativo municipal, profesionalizando al tesorero, así como otros funcionarios municipales y creando el presupuesto por programas.
- e. Se efectuaron reformas de los artículos que se refieren al régimen tributario y el hecho que se eliminó el Impuesto de Tradición como recurso municipal (Art. 81 y 127). Este último, no obstante a que es un recurso donde el hecho imponible está claramente generado en el término municipal, pasó a ser nacional recaudando, para el año 2010, 253.8 millones de Lempiras, equivalente al 11.5% de los ingresos tributarios generados por las municipalidades en el mismo año.

La segunda reforma según Decreto 124-95, se modificó Artículo 76 del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, en donde se estableció que este se pagará anualmente, aplicando una tarifa de

^{9/} Las reformas a esta Ley de Municipalidades son el Decreto No. 5 del 20 de Febrero de 1958, el Decreto No. 33 del 31 de Marzo de 1958, el Decreto No. 370 del 30 de Agosto de 1976 y el Decreto N. 73-84, del 10 de Mayo de 1984.

hasta L.3.50 por millar, tratándose de bienes inmuebles urbanos y hasta de L.2.50 por millar, en caso de inmuebles rurales. La tarifa aplicable la fijará la Corporación Municipal, pero en ningún caso los aumentos serán mayores a L.0.50 por millar, en relación a la tarifa vigente, la cantidad a pagar se calculará de acuerdo a su valor catastral y en su defecto, al valor declarado. Las repercusiones de este decreto se comentan en el apartado del impuesto de bienes inmuebles.

A su vez la tercera reforma según el Decreto 171-98 interpretó el literal b) del artículo 76 de la Ley de Municipalidades en el sentido de que los particulares que ocupen, posean, exploten, usen o usufructúen bienes estatales o ejidales no están exonerados del pago del Impuesto Sobre Bienes Inmuebles. Adicionalmente, interpretó el artículo 85 de la Ley de Municipalidades, en el sentido que están obligados al pago de la contribución por mejoras, bajo el mecanismo de peaje, las personas que circulen en automotores en las vías públicas, cuando se trate de recuperar total o parcialmente su costo.

La cuarta reformas según Decreto 127-2000 versan sobre varios temas, sobresaliendo los siguientes:

- a. Le otorga la facultad al Congreso Nacional para la creación y fusión de municipios y las regulaciones pertinentes
- b. Introduce la figura del vice alcalde, alcaldes auxiliares y de otras instancias de participación ciudadana como el comisionado municipal y define regulaciones, limitaciones y formas de pagos a los miembros de la Corporación Municipal
- c. Consolida el patrimonio de la hacienda municipal, otorgando propiedad sobre bienes ejidales rurales de vocación forestal y faculta a titular en dominio pleno a favor de terceros, utilizando los recursos provenientes de estas acciones a la inversión municipal; así como la obligación de levantar catastro del territorio y elaborar el Plan Regulador.
- d. Define las limitaciones al gasto de funcionamiento de las alcaldías y de la contratación de obras.
- e. Otorga facultad para cobrar la moratoria de impuesto a la misma tasa bancaria en operaciones comerciales más un recargo del 2% y establece algunas exoneraciones de impuestos.
- f. Establece los motivos para la declaración de utilidad pública e interés social por parte de la Corporación Municipal
- g. Regula la potestad de las alcaldías de contratar empréstitos

La quinta y última reforma según Decreto 143-2009 aborda los temas siguientes:

- a. Consolida los postulados en lo que se basa la autonomía municipal.
- b. Orienta la consolidación de los mecanismos de gobernabilidad por medio del consejo de desarrollo municipal y el comisionado municipal e instituye el Día de Rendición de Cuentas de las Municipalidades
- c. Regula el período de transición y traspaso de gobierno municipal
- d. Modifica el monto y metodología en la distribución de las transferencias del gobierno central y define que los Fondos provenientes de la estrategia para la Reducción de la

Pobreza forman parte de los ingresos anuales de las municipalidades, estableciendo un marco orientador en el uso de estos recursos.

- e. Postula la consolidación de las mancomunidades por medio de unidades técnicas.
- f. Faculta a las alcaldías de crear empresas, divisiones o cualquier ente municipal para la prestación de servicios.

En resumen la Ley de Municipalidades contempla los siguientes preceptos:

- La creación de un régimen tributario uniforme para todos los gobiernos locales.
- El establecimiento de un régimen para sancionar a los infractores y morosos.
- La creación de un sistema de transferencias del gobierno central a los gobiernos locales.
- Las condiciones para el uso de los recursos municipales.

La Tabla 8 presenta, de manera resumida, las disposiciones constitucionales y legales más relevantes en cuanto a autonomía local, potestades tributarias, régimen de transferencias y endeudamiento y el de asignación de funciones.

Tabla 8: Disposiciones Legales para el Régimen Municipal

CONCEPTO	NORMA	OBSERVACIONES
a) Autonomía Local	Constitución Política de Honduras (Decreto No. 131 de enero de 1982); Ley de Municipalidades (Decreto No. 134 de 1990 y sus reformas), Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas (Decreto No. 44-2002)	<p>Se establece la Autonomía Local, entendida esta como la potestad de los Gobiernos Municipales para dotarse a sí mismos de normas propias y de gestionar sus respectivos intereses. Sustentados en la legislación hondureña¹⁰ / existe autonomía municipal para:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La libre elección de autoridades mediante sufragio directo y secreto, de conformidad con el Artículo 102 de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas y durarán en sus funciones 4 años. - La libre administración y las decisiones propias dentro de la ley, los intereses generales de la nación y sus programas de desarrollo. - La facultad para recaudar sus propios recursos e invertirlos en beneficio del municipio, con atención especial a la conservación, reforestación y preservación del medio ambiente. - La elaboración, aprobación, ejecución y administración de su presupuesto. - La planificación, organización y administración de los servicios públicos municipales. - La facultad para crear su propia estructura administrativa y forma de funcionamiento, de acuerdo con la realidad y las necesidades municipales. <p>Artículos relevantes de la Ley de Municipalidades: No. 2 La municipalidad es la estructura básica territorial del Estado. No. 3 Los municipios autónomos son administrados por corporaciones electas directamente por el pueblo. No. 12 Describe los postulados de la autonomía municipal</p>

¹⁰/ Ley de Municipalidades: artículo 12-A y Constitución Política : artículos 294 y 298

		<p>No. 13 Define las atribuciones de las municipalidades</p> <p>No. 14 Se reconoce a la municipalidad como el órgano de gobierno y administrador del municipio.</p> <p>No. 15 Establece que la creación o fusión de un municipio corresponde a la Asamblea Legislativa.</p> <p>No. 16A El gobierno central transferirá a todo municipio de recién creación recursos financieros para su gestión.</p> <p>No. 16B Facultad de los municipios a mancomunarse con otros aledaños por obligación o necesidad para su existencia.</p> <p>No. 18 Las municipalidades están obligadas a elaborar el Plan Regulador de ciudades.</p> <p>No. 19 En casos especiales los municipios tienen la potestad de fusionarse.</p> <p>No. 20 Facultad de los municipios para asociarse bajo cualquier forma para el mejor cumplimiento de sus funciones o atribuciones.</p> <p>No. 25 Se define a la corporación municipal como el órgano deliberativo y máxima autoridad de la municipalidad. Las autoridades de la corporación serán electas por el pueblo.</p> <p>No. 31 (Incisos A y B), 64 y 100 Las corporaciones municipales y el alcalde tienen la potestad para nombrar libremente a los empleados de su dependencia.</p> <p>Art. 33 inciso B Facultad del alcalde para convocar a cabildo abierto, previa autorización de la corporación.</p> <p>No. 43 Se reconoce al alcalde como el representante legal de la municipalidad y facultado para su administración general.</p> <p>No. 63 y 99 Facultad del alcalde para nombrar titulares de otros órganos de administración, y potestad de la corporación de crear empresas o cualquier ente municipal desconcentrado.</p>
<p>b) Potestades Tributarias</p>	<p>Ley de Municipalidades (Decreto No. 134 año 1990: Artículos 75 al 84 y las reformas del Decreto 127-2000 y Decreto 143-2009)</p>	<p>Las municipalidades quedan facultadas^{11/} para cobrar los impuestos sobre Bienes inmuebles; el Personal; el de Industria, Comercio y Servicios; el de Extracción y explotación de recursos y el Pecuario. Asimismo establecer la aplicabilidad de las tasas a la prestación de servicios municipales directos e indirectos; a la utilización de bienes inmuebles o ejidales y los servicios administrativos que afecten o benefician al habitante del término municipal.</p> <p>No obstante, la autonomía tributaria se ve limitada por el hecho de que el Congreso de la República se reserva la aprobación, modificación o derogatoria de los impuestos. Las alcaldías no tienen facultad para exonerar o condonar impuestos, pero sí a establecer planes de pago. Así las municipalidades sólo tienen potestad de proponer modificaciones a los impuestos. Por otro lado las municipalidades sí tienen la capacidad legal de crear tasas por servicios y contribuciones, por medio del Plan de Arbitrios, el cual es un instrumento de indudable importancia en los ingresos de los Municipios, y que se sanciona una vez por año.</p>

^{11/} Ley de Municipalidades: artículos 75 al 84

		<p>Cada Plan de Arbitrios establece las tasas con base en los costos reales en que incurra la municipalidad y que ésta únicamente se podrá cobrar a quien reciba el servicio. En lo que respecta a los impuestos, los Planes de Arbitrios prácticamente reiteran el contenido de los artículos del Reglamento General, con el propósito de poner en conocimiento de sus habitantes dichos criterios, dado que estos deben ser publicados por cada Municipalidad.</p> <p>Artículos relevantes de la Ley de Municipalidades: No. 68 Describe lo que constituye la hacienda municipal. No. 69 Corresponde a la corporación municipal administrar la hacienda pública por si o por delegación en el alcalde. No. 70 y 71 Las municipalidades están facultadas para titular a favor de terceros los terrenos de su propiedad pudiendo adquirir recursos financieros a cambio. Los ingresos se destinarán exclusivamente para proyectos de beneficio a la comunidad. No. 74, 84, 85 y 86 Competencia de las municipalidades el crear las tasas por servicio y monto por contribución, a excepción de crear o modificar impuestos. No. 121 Las municipalidades no están facultadas para condonar tributos, moras o cualquier recargo; pero si, para establecer planes de pago. No. 122 Las municipalidades gozan de la exención de impuestos. No. 122A Es obligación de las instituciones descentralizadas y de los cultivos no tradicionales de pagar los impuestos municipales correspondientes.</p>
<p>c) Régimen de Transferencias Intergubernamental Régimen de Transferencias Intergubernamentales 12/</p>	<p>Reforma a la Ley de Municipalidades (Decreto 143 del año 2009), Artículo 91. Transferencias a las Municipalidades Puerto (Decreto No.72-86 de mayo de 1986)</p>	<p>Según el Artículo 91 del Decreto 143-2009 contentivo de una reforma a la Ley de Municipalidades, se indica que el estado transferirá anualmente a las municipalidades, por partidas mensuales anticipadas, de ingresos tributarios del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República y directamente de la Secretaría de Estado en el despacho de Finanzas (SEFIN) a las cuentas de las municipalidades registradas en el sistema bancario nacional el 7% en el año 2010, el 8% en el año 2011, el 9% en el año 2012, 10% en el año 2013 y 11% del año 2014 en adelante. Este porcentaje será distribuido así: a) Un 50% de la transferencia se distribuirá en partes iguales a las municipalidades; b) Un 50% será distribuido conforme a los criterios siguientes: i) 20% conforme a población proyectada con base al último Censo de Población y Vivienda del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) ii) 30%, por pobreza, de acuerdo a la población pobre de cada municipio, en base a necesidades básicas insatisfechas según el último Censo de Población y Vivienda. Las transferencias efectuadas por la Empresa Nacional Portuaria a las municipalidades puerto,</p>

^{12/} Ley de Municipalidades, artículo 91

		<p>implican el 4% de los ingresos derivados del movimiento portuario- aduanero en cada uno de esos municipios, excepto el municipio de Amapala que recibe el 8% (Decreto No. 72-86 de mayo de 1986). Durante muchos años, estas municipalidades puerto, han recibido mejores beneficios, que aquellas acogidas al régimen de transferencia del 5% de los ingresos tributarios del gobierno central, dado el generalizado incumplimiento de otorgamiento de dicho porcentaje estipulado en la Ley de Municipalidades. A medida que haya mayor grado de cumplimiento gubernamental en la asignación de recursos para hacer frente al compromiso con las municipalidades y en función de la elevación del porcentaje a ser aplicado a partir del 2010, es bastante factible el traslado de algunas de estas municipalidades puerto hacia este régimen.</p>
<p>d) Potestades de Endeudamiento Local</p>	<p>Constitución de la República (Decreto No. 131 de 1982, numeral 19 del Artículo 105); Ley de Municipalidades (Decreto No. 134 del año 1990, Artículo 87, 90); Reglamento General de la Ley de Municipalidades (Acuerdo 018 del año 1993 , Artículos 186 al 194) y la Ley de Crédito Público (Decreto No. 111 del año 1990)</p>	<p>Según la Ley de Municipalidades y su Reglamento, al igual que la Ley de Crédito Público ¹³ /, las municipalidades pueden contratar empréstitos y realizar otras operaciones financieras con cualquier institución nacional, de preferencia estatal. Cuando los empréstitos se realicen con entidades extranjeras, se seguirán los procedimientos establecidos en la Ley de Crédito Público. También, las Municipalidades pueden emitir bonos para el financiamiento de obras y servicios, con autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previo dictamen favorable del Directorio del Banco Central de Honduras.</p> <p>No. 87 Potestad de las municipalidades para contratar empréstitos y realizar otras operaciones financieras, regulado por leyes específicas.</p> <p>No. 88 Las municipalidades podrán emitir bonos para el financiamiento de obras y servicios, con autorización de la Secretaría de Finanzas, previo dictamen favorable del Directorio del Banco Central de Honduras.</p> <p>Según la Ley de Municipalidades (Artículo 90) no se puede dedicar al pago de empréstitos o emisión de bonos, un porcentaje superior al 20% de los ingresos ordinarios anuales de la Municipalidad, cuando se trate de financiar obras cuya inversión no es recuperable.</p> <p>A este respecto, el artículo 191 del Acuerdo No 018-93 reglamentario de la Ley de Municipalidades modifica esta condición ya que en el caso que la municipalidad contrate empréstitos o emita bonos para financiar obras cuya inversión no es recuperable, ésta no podrá destinar más del 20% de sus ingresos ordinarios anuales para amortizar el pago de esas deudas. Al tomar la amortización y no el servicio de deuda, en relación con los ingresos ordinarios, la reglamentación amplió el espacio para el endeudamiento municipal.</p> <p>El numeral 19 del artículo 205 de la Constitución de la República, hace manifiesto la obligación de las municipalidades de solicitar la aprobación previa del</p>

¹³ / Ley de Municipalidades Artículo 87. Reglamento general de la Ley de municipalidades, artículos 186 al 194, Ley de Crédito Público, Decreto 111-90.

		Congreso de la República, cuando exista resolución de contratar un préstamo cuyo servicio de deuda será asumido en parte o en su totalidad por la siguiente administración.
e) Asignación de Funciones	Ley de Municipalidades (Decreto No. 134 del año 1990 y sus reformas)	<p>En cuanto a las responsabilidades de los municipios, se identifican las siguientes: provisión de agua potable, de los cementerios, de la recolección de los residuos sólidos y de las aguas servidas en la salud y en el ambiente; de los mercados en el consumo y la producción; de las regulaciones básicas del ordenamiento territorial como en la construcción y el tránsito, entre otras actividades a su cargo.</p> <p>No. 92, 93, 94 y 95 Facultad de las corporaciones municipales para elaborar y aprobar el presupuesto.</p> <p>Artículos relevantes de la Ley de Municipalidades: No. 99A Se faculta a las municipalidades para contratar obras o servicios necesarios para el desarrollo del municipio. No. 105 Según reforma por Decreto 48-91, la ley establece la creación del Instituto de Desarrollo Municipal para promover el desarrollo integral de los municipios. No. 119 La Corporación Municipal podrá acudir a la Secretaría de Estado en los Despachos de Gobernación y Justicia, en apelación de resoluciones, acuerdos, disposiciones, actos u órdenes de la Gobernación Departamental u otra autoridad cuando lesionen el interés municipal. No. 120 Para la ejecución de obras públicas se debe hacer las consultas previas a la municipalidad.</p>

Fuente: Elaboración Propia en base a la Constitución política y Ley de Municipalidades de Honduras

2.2. Órganos del Gobierno Municipal

a. Corporación Municipal

El Artículo 25 de la Ley de Municipalidades manifiesta que la Corporación Municipal es el órgano deliberativo de la municipalidad, electa por el pueblo y máxima autoridad dentro del término municipal. Es responsable de elaborar y proponer para su sanción el marco general de acuerdos, ordenanzas, resoluciones y presupuesto municipal.

La Corporación Municipal tiene la facultad de nombrar al Tesorero, al Secretario y al Auditor como funcionarios municipales. Así mismo está facultada para nombrar el Comisionado Municipal, a la Comisión de Transparencia y a los Alcaldes Auxiliares, entre otras instancias de participación ciudadana. Cada Municipalidad tiene un Consejo de Desarrollo Municipal con funciones de asesoría, integrado por un número de miembros igual al número de Regidores que tenga la Municipalidad, nombrados por la Corporación Municipal entre los representantes de las fuerzas vivas de la comunidad.

La Corporación Municipal está integrada por un alcalde, un vicealcalde y por un número de regidores, en la forma siguiente: 1) Municipios con menos de 5,000 habitantes, 4 regidores; 2) Municipios de 5,001 a 10,000 habitantes, 6 regidores; 3) Municipios de 10,001 a 80,000 habitantes, 8 regidores y 4) Municipios con más de 80,000 habitantes, 10 regidores.

Adicionalmente la Corporación Municipal es la facultada para convocar a las instancias de participación ciudadana como son: Cabildos Abiertos, Plebiscitos, Asambleas, etc.

b. Alcalde

Según el Artículo 43 de la Ley de Municipalidades, las facultades de administración general y representación legal de la municipalidad corresponden al alcalde municipal. Asimismo, el Artículo 44 de esa misma Ley, indica que el alcalde municipal presidirá todas las sesiones, reuniones y demás actos que realice la Corporación Municipal.

El alcalde es la máxima autoridad ejecutiva dentro del término municipal y sancionará los acuerdos, ordenanzas y resoluciones emitidos por la Corporación Municipal, convirtiéndolas en normas de obligatorio cumplimiento para los habitantes y demás autoridades.

2.3. Forma de elección de las autoridades municipales

Uno de los apartados más importantes dentro del proceso de descentralización, lo constituye la forma de elección de las autoridades locales; esta situación determina la relación del Alcalde y de la propia Corporación Municipal con los vecinos. En este sentido, en la medida que las autoridades locales son democráticamente más legítimas, el proceso de toma de decisiones resulta ser más consensuado, en particular los concernientes a la hacienda municipal.

Según el Artículo 102, del Código Electoral, los miembros de las Corporaciones Municipales serán electos por el voto del pueblo por un período de cuatro años y ejercerán sus funciones a partir del 25 de enero del año siguiente a las elecciones generales, para ello deben presentar su promesa de ley ante el alcalde saliente, ante uno de los Jueces de Paz o ante el Gobernador Político. Un detalle de la forma de elección de cada una de las autoridades tanto del poder ejecutivo como del legislativo de cada nivel de gobierno se presenta en seguida.

Tabla 9: Autoridades y forma de elección

Nivel de Gobierno	Ejecutivo	Legislativo
Nacional	Presidente y tres Designados Presidenciales, elegidos por el pueblo cada 4 años. No es posible la reelección. No existe la figura de Vicepresidente.	Congreso Nacional, conformado por 128 Diputados Departamentales, elegidos por el pueblo cada 4 años. Con posibilidad de reelección. ^{14/}

^{14/} Artículo 205 de la Constitución de la Republica

Municipal	Alcalde, elegido por el pueblo cada 4 años. Con posibilidad de reelección cada 4 años.	Corporación Municipal conformada por Regidores, según tamaños de población de los municipios (4, 6, 8 y 10), elegidos cada 4 años. Con posibilidad de reelección. ^{15/}
-----------	--	--

Fuente: Elaboración propia en base a la Constitución política y Ley de Municipalidades de Honduras

2.4. Participación Ciudadana

En la actualidad, es imposible impulsar un proceso de descentralización y de gestión de gobierno local, sin que los mecanismos de participación ciudadana estén claramente establecidos. Esta situación es más relevante y, de hecho estratégica, para la concertación del Plan de Arbitrios que debe proponer la Corporación Municipal a la ciudadanía. Los mecanismos de participación ciudadana municipio, están sustentados en el principio constitucional del Artículo 80 y el Artículo 14 de la Ley de Municipalidades.

Dentro de estos mecanismos se destacan los siguientes:

- a. **Consejo de Desarrollo Municipal.** La Ley de Municipalidades en su artículo 48 reformado según decreto 143-2009, indica que las municipalidades tendrán un Consejo de desarrollo Municipal con funciones de asesoría, integrado por un número de miembros igual al número de regidores que tenga la municipalidad. Los miembros de este Consejo fungirán ad-honorem y serán nombrados entre los representantes de las fuerzas vivas del municipio. El Consejo será presidido por el Alcalde. Los miembros del Consejo podrán asistir a las sesiones de la Corporación cuando sean invitados, con derecho a voz pero sin voto.
- b. **Plebiscito.** El Artículo 25 de la Ley de Municipalidades y el Artículo 16 de su reglamento establecen que la Corporación Municipal, por resolución de las dos terceras partes de sus miembros, podrá convocar a plebiscito a todos los ciudadanos del término municipal, para tomar decisiones de asuntos de suma importancia, a juicio de la Corporación. El resultado del plebiscito será de cumplimiento obligatorio. También podrán realizarse cabildos abiertos para resolver todo tipo de situaciones que afecten a la comunidad.
- c. **Patronatos.** El Artículo 62 de la Ley de Municipalidades específica que los vecinos tendrán derecho a organizarse democráticamente en Patronatos para procurar el mejoramiento de sus comunidades. Su organización y reconocimiento legal estará sujeta al visto bueno de la Corporación, actuarán durante un año y se elegirán por planilla en voto secreto en la comunidad.
- d. **Comisiones Ciudadanas de Transparencia.** En las reformas a la Ley de Municipalidades amparadas en el decreto 143-2009 se le da formal existencia a las Comisiones Ciudadanas de Transparencia, con propósitos de desarrollar auditorías sociales en el término municipal, entendiéndose ésta como el proceso de participación ciudadana tanto de hombres como de mujeres, orientado a vigilar los procesos de gestión pública, que aseguren la transparente ejecución de programas y proyectos, así como la prestación de

^{15/} Artículo 26 de la Ley de Municipalidades

servicios públicos de manera eficaz y eficiente . En el desarrollo de sus actividades esta Comisión podrá auxiliarse de auditores sociales comunitarios que serán nombrados por cada comunidad.

- e. **Comisionado Municipal.**^{16/} Esta figura es electa por la Corporación Municipal, en cabildo abierto, de un listado de cuatro personas propuestas por las organizaciones civiles con actividades en el Municipio. Dentro de sus atribuciones están: a- velar porque se cumpla la Ley de Municipalidades, sus reglamentos y las ordenanzas municipales; b- presentar toda clase de peticiones a las autoridades municipales y derecho a obtener pronta respuesta; c- velar por el respeto a los derechos humanos, a la comunidad viviente, a la diversidad cultural, la biodiversidad y el ambiente; d- velar por los intereses de la comunidad y el bien común; e- coadyuvar en la prestación de servicios de procuración y asistencia social a las personas y sectores vulnerables, tales como menores, expósitos, ancianos, madres solteras, etnias, minusválidos y demás que se encuentren en situaciones similares y f- supervisar la ejecución de los subsidios que se otorguen a los patronatos y organizaciones de la sociedad civil organizada.
- f. **Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial (CONOT).** Órgano deliberativo, consultivo y de asesoría , no jerarquizado, con las responsabilidades de proponer, concertar y dar seguimiento a las políticas, estrategias y planes, en igual sentido, emitir opiniones, hacer propuestas e impulsar iniciativas en cuanto a la ejecución de programas, proyectos y acciones del ordenamiento territorial. Dentro de las atribuciones están : a) Identificar y proponer para su implementación , las políticas concertadas y las bases o directrices estratégicas del Ordenamiento Territorial que sea consistente con una visión de país; b) Establecer en el ámbito nacional los mecanismos para la identificación, promoción, concertación y aprobación de iniciativas, políticas, líneas de acción y expectativas de la sociedad, que habrán de considerarse para su inclusión en los planes e instrumentos del Ordenamiento Territorial; c) Proponer los lineamientos para los instrumentos de planificación del Ordenamiento Territorial; d) Promover y fortalecer en todo el país la organización y constitución de unidades técnicas y operativa, así como de instancias de participación ciudadana que con su accionar fortalezcan los procesos de ordenamiento territorial; e) Actuar de facilitador, de gestor o de garante de compromisos entre distintos protagonistas del ordenamiento territorial y f) Actuar de agente de concertación, de arbitraje , de prevención y solución de conflictos en la instancia que le corresponda.

2.5. Coordinación con otras Instituciones de Gobierno

La Secretaría del Interior y Población (SEIP) mantiene, como objetivo estratégico, el asegurar la coordinación y el enlace interinstitucional para diseñar, ejecutar y evaluar las políticas del régimen interior del país, relativas al Desarrollo Regional y Local, el Ordenamiento Territorial, la Protección de la Población y el Fortalecimiento del Estado de Derecho. En este sentido la SEIP promueve el desarrollo regional y local sostenible en forma descentralizada y participativa, a fin de aumentar el crecimiento económico, reducir la pobreza, profundizar la gobernabilidad democrática y contribuir con el equilibrio macroeconómico del país.

^{16/} Artículo 31-A. de la Ley de Municipalidades (Adicionado según Decreto 127-2000)

Por su parte, en el Artículo 96 de la Ley de Municipalidades se indica que la Secretaría del Interior y Población asistirá a las municipalidades en el sistema de codificación, nomenclatura y clasificación de cuentas del presupuesto por programas y estimación de ingresos. El Artículo 97 de la misma ley, manifiesta que una copia del presupuesto aprobado y la liquidación final correspondiente al año anterior serán remitidas a la Secretaría de Planificación. El Artículo 118 de la Ley de Municipalidades indica que la ejecución de planes de desarrollo urbano y la constitución de reservas para futuras extensiones de las ciudades, o para la protección del sistema ecológico, son de utilidad pública e interés social. Secretaría del Interior y población, a través de la Dirección de Fortalecimiento Local, colaborará con las municipalidades para el cumplimiento de lo dispuesto en este artículo y para la delimitación del perímetro urbano.

En su Artículo 119, la Ley de Municipalidades manifiesta que la Corporación Municipal podrá acudir a la Secretaría de Estado en los Despachos del Interior y Población, en apelación de resoluciones, acuerdos, disposiciones, actos y órdenes de la Gobernación Departamental u otra autoridad cuando lesionen el interés municipal. Esta Secretaría tendrá el plazo que señala el Artículo 138 de la Ley de Procedimiento Administrativo para resolver lo pertinente.

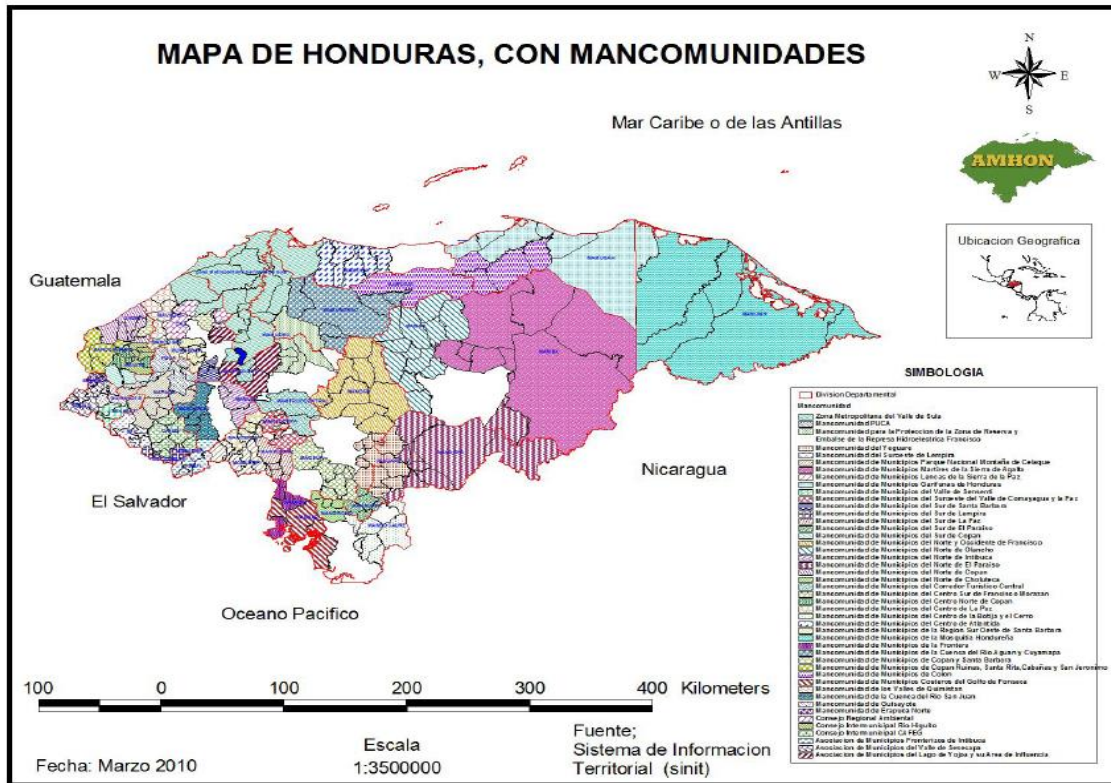
En el Artículo 120 de la Ley de Municipalidades se indica que toda entidad pública, ejecutiva o autónoma, que proyecte la ejecución de una obra pública, deberá oír previamente a la municipalidad. En caso de conflicto, se oirá al gobernador departamental para que el Poder Ejecutivo resuelva lo pertinente.

En asuntos relacionados con la ejecución de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza, los gobiernos municipales mantienen contactos directos con la Secretaría de Finanzas y con una Comisión conformada por entes públicos, representantes sectoriales y regionales pertenecientes a la sociedad civil, que tiene como principal atribución aprobar los planes de inversión municipal para la estrategia de reducción de la Pobreza.

Finalmente, las municipalidades en función de las responsabilidades sectoriales mantienen estrecha relación con el resto de las entidades públicas, llámese Secretarías de Estado, Órganos Desconcentrados o Entidades Descentralizadas, quienes desarrollan programas territoriales. Derivado de la formulación e implementación del Plan de Nación y la creación de la Secretaría de Planificación y Cooperación Externa, las entidades públicas deberán destinar los recursos necesarios para ejecutar los programas y proyectos aprobados por los Consejos de Desarrollo Regional, donde intervienen los municipios con voz y voto.

La mancomunidad o Asociación de Municipios. Se define dentro de la Ley de Municipalidades como una entidad territorial local, auxiliar y subordinada a los municipios miembros, sujeta al derecho público y exclusivamente gestora y ejecutora por delegación de programas, proyectos y servicios de interés prioritario que permiten a sus miembros abordar de manera conjunta problemas que no pueden afrontarse individualmente. Los Acuerdos Municipales que aprueban la creación de una mancomunidad son normas con fuerza de ley en el territorio correspondiente, por lo que ostentan la naturaleza de instrumentos jurídicos municipales. La mancomunidad contará con una Junta Directiva como órgano de dirección superior, integrada por los Alcaldes miembros y presidida por el Alcalde que designen estos por mayoría simple, todos con derecho a voz y voto.

Mapa 3



Fuente: AMHON

Las acciones de coordinación de la Secretaría de Recursos Naturales y ambiente (SERNA) para con las municipalidades tienen que ver en especial con la emisión de dictámenes en materia ambiental, previos a su autorización por las autoridades de las alcaldías, de actividades y proyectos industriales, comerciales y otros similares, potencialmente contaminantes o degradantes. Por otra parte, la SERNA velará por la protección y manejo ordenado de las cuencas hidrográficas y la evaluación de programas con este fin, en coordinación con las municipalidades.

El Plan de país 2010-2022, en su Capítulo IV, Artículo 25 establece la creación de la figura de los Consejos Regionales de Desarrollo, fungiendo como instancias de diálogo y concertación entre el gobierno central, la sociedad civil, gobiernos locales y comunidad de cooperantes, orientada hacia el análisis sectorial y la formulación de propuestas ordenadas y articuladas, que faciliten una gestión pública más efectiva, ordenada y transparente en la región correspondiente.

2.6. Contraloría Municipal

La transparencia con la cual se registren las transacciones municipales garantizarán el grado de eficiencia de la gestión local, en ese sentido se identifican al menos tres niveles como organismo de control a la gestión municipal.

- a- El Control Interno Municipal, el cual está concentrado en el auditor municipal^{17/} nombrado por la Corporación Municipal de una terna propuesta por la Contraloría

^{17/} / Capítulo VIII de la Ley de Municipalidades

General de la República (obligatoria para municipios con ingresos corrientes anuales mayor a L. 1 millón) y en el Comisionado Municipal;

- b- El control provisto por los Organismos Nacionales, en particular por el Tribunal Superior de Cuentas y
- c- El Control Social, el cual se genera por los mecanismos de participación ciudadana abordada en la sección IID.

Según lo establece el Artículo 222 de la Constitución de la República, el Tribunal Superior de Cuentas, es el ente rector del sistema de control de los recursos públicos, con autonomía funcional y administrativa de los Poderes del Estado, su función es la fiscalización a posteriori de los fondos, bienes y recursos públicos administrados por todos los órganos y dependencias del Estado, incluyendo las municipalidades. Esta institución debe desarrollar el control financiero, de gestión y de resultados fundado en la eficiencia y eficacia, economía, equidad, veracidad y legalidad. Además, le corresponde, el establecimiento de un sistema de transparencia en la gestión de los servidores públicos, la determinación del enriquecimiento ilícito y el control de los activos, pasivos y, en general, del patrimonio del Estado.

De acuerdo con la Constitución de la República y la Ley Orgánica -Decreto 10-2002-E, el Tribunal Superior de Cuentas reconoce la participación ciudadana y el control social como un insumo para fortalecer y mejorar su labor institucional de control a los recursos públicos. Consecuentemente con el Acuerdo Administrativo No. 45/2003 emitido por el Pleno del Tribunal Superior de Cuentas (TSC) el 28 de agosto 2003, ha establecido dentro de su estructura orgánica y funcional la Dirección de Participación Ciudadana cuyos objetivos están orientados a:

- a. Fortalecer la capacidad de respuesta institucional del Tribunal Superior de Cuentas para una atención oportuna a las denuncias ciudadanas.
- b. Fortalecer el ejercicio de la acción preventiva de la corrupción mediante la puesta en marcha de estrategias de promoción del control social.
- c. Promover y difundir los instrumentos, herramientas y mecanismos de colaboración de la ciudadanía para el control fiscal.
- d. Fortalecer el trabajo articulado con instituciones estatales, organismos no gubernamentales nacionales e internacionales que comparten los mismos objetivos para el combate a la corrupción.

A pesar de contar con dicha Dirección, los recursos humanos y financieros disponibles han permitido hasta ahora desarrollar auditorías en el término municipal una vez cada dos años y medio. Dichas auditorías se realizan en ejercicio de las atribuciones conferidas en el Artículo 222 reformado de la Constitución de la República y los Artículos 3, 4, 5 Numeral 4, 42, 43, 44 y 45 (numeral 3) de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas, Artículos 52, 53, 55, 56 y 56 de su Reglamento

La reforma a la Ley de Municipalidades Decreto 143-2009 introduce en forma oficial la figura de las Comisiones Ciudadanas de Transparencia Municipal, las que junto a la figura del Comisionado Municipal, tienen como objetivo principal realizar acciones de auditoría social que propugnen el buen manejo de los recursos del municipio, así como una prestación eficaz y eficiente de los servicios a ser suministrados.

Las Comisiones Ciudadanas de transparencia (CCT) estarán integradas por un mínimo de 5 miembros pertenecientes a diferentes sectores de la sociedad civil y contará con el apoyo de los auditores sociales comunitarios, que serán nombrados por cada comunidad. Entre sus atribuciones sobresalen las siguientes:

- a. Vigilar la participación de la ciudadanía en la socialización del presupuesto municipal.
- b. Verificar que los cabildos abiertos y otras formas de participación ciudadana respondan a los intereses de la ciudadanía, cumplan con los requerimientos estipulados en la ley y dar seguimiento a los acuerdos.
- c. Garantizar la transparencia en los escrutinios de elección de patronatos, plebiscitos o cabildos abiertos.
- d. Verificar y dar seguimiento a los estudios de impacto ambiental en toda la obra pública y también obras privadas, cuando atenten contra los intereses municipales.
- e. Participar en acciones conjuntas sobre evaluación de servicios que presta la municipalidad y otras entidades públicas y plantear las recomendaciones del caso.
- f. Verificar e informar sobre la ejecución de proyectos comunitarios bajo cualquier modalidad de financiamiento.

Las municipalidades, están obligadas a remitir a la Secretaría del Interior y Población al término de cada trimestre, un informe denominado Rendición de Cuentas, identificando el comportamiento de la municipalidad en lo relativo a la ejecución física y financiera de su Plan Anual Operativo y Presupuesto. Dicha entidad en función del comportamiento en la aplicación de los planes de arbitrios y por lo tanto en la consecución de esfuerzos por captar fondos propios, asigna la partida correspondiente a las transferencias de capital gubernamental.

2.7. Otras Instancias de Coordinación

Las municipalidades se agrupan en la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON), entidad civil representativa a nivel nacional, con fines no lucrativos y no partidistas. La integran los 298 alcaldes y alcaldesas del país, representantes de su municipio. Esta asociación promueve la autonomía municipal e impulsa la descentralización.

En este sentido, la AMHON elabora, profundiza y actualiza un modelo estratégico del municipio hondureño, bajo los siguientes lineamientos:

- a- El municipio Hondureño es una institución democrática, autónoma, con autosuficiencia de recursos, participativa, con autoridad y liderazgo al servicio de la ciudadanía.
- b- La AMHON promueve que todos los alcaldes adopten el modelo como referencia para el desempeño de su función y les apoya políticamente y técnicamente para hacerlo.
- c- La AMHON promueve y defiende el modelo estratégico, y las reivindicaciones de los alcaldes coherentes con el mismo, ante los poderes del Estado y las instancias internacionales.
- d- La AMHON desarrolla su propia capacidad política y técnica de reflexión y ejecución al servicio de la consecución de los objetivos anteriores.

III. SISTEMA DE FINANCIAMIENTO MUNICIPAL

Se entiende que el proceso de descentralización fiscal implica que para que los municipios puedan desarrollarse, dentro del marco de su autonomía, resulta imprescindible que se cumplan tres condiciones esenciales:

- i) Que exista claridad en las competencias a cargo de los gobiernos locales;
- ii) Financiamiento coherente con éstas competencias; y
- iii) Fortaleza técnica y administrativa de las instituciones municipales para gestionar sus recursos en el marco de una política de gestión territorial descentralizada ^{18/}.

3.1. Sobre las Competencias Municipales.

La clarificación de las competencias entre los dos niveles de gobierno, es decir, entre el gobierno central y el municipal, es la solución planteada al problema de ambigüedad que caracteriza a las normas para definir quién hace qué? y, sobre todo, a los efectos de la coexistencia de un Gobierno Centralista fuerte versus municipalidades débiles, que da lugar a la expansión de los primeros y a la reducción de los segundos, especialmente, en la distribución de los recursos fiscales, lo que a su vez, se traduce en una disminución de la capacidad para responder a las demandas locales desde las municipalidades.

Las competencias municipales se pueden separar en tres criterios que son: La Promoción, La Regulación y La Ejecución y se definen a partir de lo que aparece en Tabla 10:

Tabla 10: Competencias Municipales

REGULACION	PROMOCION	EJECUCION
Control y Regulación del desarrollo urbano	Protección de la Ecología del medio ambiente y protección de la reforestación	Construcción, mantenimiento de vías públicas
Regulación de la actividad comercial de Servicios y Otros	Fomento de la actividad comercial, Industrial, de Servicios y Otros	Coordinación e implementación de medidas y acciones higiénicas que tiendan a preservar la salud y bienestar de la población
Control y Regulación del desregulación de espectáculos y de establecimientos de diversión pública	Promoción del turismo, la cultura, la recreación, la educación y el deporte	Ornato e higiene municipal
Ordenamiento, ocupación y señalamiento vial, terminales de transporte urbano e interurbano		Mantenimiento, limpieza y control sobre las vías públicas urbanas y aceras, parques y playas.
Elaborar el Plan Regulador de las Ciudades		Construcción, mantenimiento y administración de redes de distribución de agua potable y alcantarillado
		Construcción y administración de cementerios, mercados, rastros y procesadoras de carnes
		Creación y Mantenimiento de cuerpos de bomberos
		Prestación de los Servicios públicos locales
		Gestión, construcción y mantenimiento de los sistemas de electrificación del municipio, en colaboración con la ENEE

Fuente: Elaboración propia en base a la Constitución política y Ley de Municipalidades de Honduras

^{18/} Fundación DEMUCA. Estudio comparativo sobre las finanzas municipales para el desarrollo local en Centroamérica y República Dominicana. San José, Costa Rica, 2008. Pg. 173.

En cuanto a la regulación se destacan el control y regulación del desarrollo urbano; de la actividad comercial, industrial, de servicios y otros; el control y regulación de espectáculos y de establecimientos de diversión pública; el ordenamiento, ocupación y señalamiento vial; terminales de transporte urbanos e interurbanos y el de elaborar el plan regulador de las ciudades.

En cuanto a la promoción, las municipalidades tienen competencias de protección de la ecología, del medio ambiente y proyección de la reforestación; el fomento de la actividad comercial, de servicios y otros y la promoción del turismo, la cultura, la recreación, la educación y el deporte.

Ya en la parte de ejecución, las municipalidades tienen la responsabilidad en la construcción, mantenimiento de vías públicas urbanas, aceras, parques y playas; la coordinación en implantación de medidas y acciones que tiendan a preservar la salud y el bienestar de la población; el ornato, aseo e higiene del municipio; la construcción, mantenimiento de redes de distribución de agua potable y alcantarillado; así como de servicios públicos como cementerios, mercados, rastros y procesadoras de carne; conformación del cuerpo de bomberos municipales y de proyectos de electrificación en coordinación con la Empresa Nacional de Energía Eléctrica ENEE. Asimismo compete a las municipalidades, la celebración de contratos de construcción, mantenimiento o administración de los servicios públicos con entidades públicas y privadas.

Como información adicional expresada en la tabla 7 referente al régimen de transferencias gubernamentales, el gobierno central a partir del año 2006 ha puesto a la disposición de las municipalidades del país, un porcentaje de los recursos de la deuda externa que fue objeto de condonación por parte de los Organismos Financieros Internacionales y países amigos. El 30% de esos recursos transferidos anualmente se distribuyen entre las municipalidades de manera equitativa, un 62% en función de los niveles de pobreza de cada una de las municipalidades, mientras el 8% restante, en función del tamaño de población municipal. Los recursos son asignados en un 55% para financiar programas y proyectos del sector productivo, un 35% para financiar programas y proyectos sociales y el 10% restante para fortalecimiento institucional. Los recursos son asignados en función de la formulación de un Plan de Inversión Municipal ERP, cuyo contenido debe ser priorizado y aprobado por el Consejo Consultivo de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza, conformado por representantes del sector público y de la sociedad civil.

En materia de Planeación, el Artículo 40 de la Ley Ordenamiento Territorial (Decreto No. 180-2003), promueve como un instrumento primario que contiene las directrices que precisan los lineamientos, las políticas y estrategias fundamentales del ordenamiento territorial, a los Planes Estratégicos Municipales (PEM) y los detalla como instrumentos de planificación local en el marco de sus competencias que contendrán al igual que los planes maestros sectoriales los objetivos, alcances, políticas, estrategias y plan de acción, los cuales a la vez deberán guardar concordancia con los objetivos y la visión del Plan de nación. Serán elaborados por los gobiernos locales en procesos de participación ciudadana.

De acuerdo al Artículo 43 de esta Ley, la acción de planificación de los gobiernos locales se enfoca en los campos siguientes:

- 1) La generación de los instrumentos y normas para darle vigencia al ordenamiento de los asentamientos humanos y la expansión urbana;
- 2) La gestión y regulación de los servicios públicos locales;
- 3) Las actividades complementarias resultantes de la articulación sectorial con la planificación local.

De igual manera, el Artículo 46 hace manifiesto que uno de los instrumentos técnicos de la planificación del Ordenamiento Territorial es el Plan Municipal de Ordenamiento Territorial, mismo que orienta actividades de los sectores económico, ambiental y social en el ámbito municipal y sirve de referencia a los diferentes planes y estrategias sectoriales y está constituido por los planes de uso y ocupación territorial a nivel municipal.

3.2. Sobre el Financiamiento Municipal:

Un sistema de Financiamiento Municipal tiene como objetivo fundamental el identificar y optimizar las herramientas que permitan, de forma continua, disponer de recursos financieros (públicos, privados o externos), de forma oportuna y suficiente, a las autoridades locales a fin de que se cumplan los objetivos establecidos en la Ley de Municipalidades y la prestación de los servicios públicos de forma efectiva a todos los vecinos, al igual de proveer los recursos para generar las inversiones prioritarias dentro de un marco de planificación estratégica territorial. Como resultado de la investigación realizada por Cesar Vargas^{19/} se determina el modelo de financiamiento municipal imperante en el país, el cual al momento de la presente revisión no ha sufrido cambios significativos en su estructura. Vargas propone el siguiente flujo de recursos, así:



^{19/} Cesar Vargas. Estructurar los esquemas de Financiamiento Municipal en Honduras (Donaciones y préstamos) y Proponer una Política de Condiciones Financieras para las Inversiones Municipales. SEIP. Enero, 2008

La categoría de “Fuentes Directas”, corresponden a las asignadas por la Ley de Municipalidades para el cumplimiento de las competencias o responsabilidades encomendadas a los gobiernos municipales. En otros términos, estas fuentes de recursos se derivan de decisiones políticas acerca del papel de municipio en la administración del Estado Hondureño y en la gestión del desarrollo económico y social.

En las Fuentes Directas se incluyen los impuestos, las tasas por servicios, las sanciones y multas, la contribución por mejoras, la transferencia gubernamentales y los empréstitos. El fortalecimiento de estos recursos dependerá del mayor o menor grado de descentralización fiscal que se desee en la gestión del Estado, pero ésta es una decisión eminentemente política. En cualquier caso, la lógica y coherencia del menú de Fuentes Directas exige la revisión de las competencias municipales vigentes en la normativa y las perspectivas que se tienen en la consolidación de la base tributaria municipal.

En la categoría “Programas Nacionales” se incluyen aquellos recursos administrados por entidades nacionales pero que son ejecutados con apoyo de las municipalidades y recursos de la Banca Multilateral. Estos programas lo que hacen es desarrollar políticas que han sido identificadas y diseñadas por iniciativa de las Secretarías Sectoriales o la Presidencia de la República. Los recursos para su financiamiento están normalmente asignados en el presupuesto de la correspondiente Secretaría o la Entidad Nacional, para ejecutar proyectos que no necesariamente están relacionados con competencias del nivel municipal de gobierno pero que si son acciones que interesan a los alcaldes en su papel de “lograr el bienestar de los habitantes, promover su desarrollo integral y la preservación del medio ambiente con las facultades otorgadas por la Constitución de la República y demás leyes”. Dentro de estas fuentes se incluyen los programas del FHIS, de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Educación, la Secretaria del Interior y Población y la Secretaría de Finanzas (Fondo de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza), entre otros.

Estos Programas, además de desarrollar acciones que impactan en el calidad de vida de las comunidades y en el desarrollo económico y social de los territorios, según los objetivos definidos en su diseño básico, buscan destacar el papel de los gobiernos municipales en el desarrollo regional y nacional, así como fortalecer y preparar la institucionalidad local para asumir directamente nuevas responsabilidades y competencias en el marco de la política de descentralización fiscal. No obstante lo anterior, algunos de estos programas tienen un sesgo más centralista respecto al papel del municipio, mientras que otros son más descentralizados, otorgando al gobierno municipal mayor protagonismo en todo el ciclo del proyecto, incluyendo el aporte de contrapartidas y la ejecución de obras.

Por su parte, la categoría de “Otras Fuentes” incluye todos los demás recursos que no son clasificables en las dos categorías anteriores. Hacen parte de esta categoría los recursos de cooperación normalmente ejecutados a través de ONG’s, los recursos del Congreso Nacional que son asignados a los Diputados para apoyar proyectos en sus respectivas regiones, recursos del presupuesto nacional, entre otros. Su principal característica es que son recursos en gran medida de manejo discrecional por parte de la entidad que lo administra y que no es precisamente el municipio.

3.3. Recursos Propios Municipales

Los Artículos del 73 al 91 de la Ley de Municipalidades establecen que los ingresos de los municipios se clasificarán entre:

1. Tributarios:
 - a. Los impuestos
 - i. Bienes Inmuebles
 - ii. Personal o Vecinal
 - iii. Industria
 - iv. Comercio y Servicios
 - v. Extracción y explotación de recursos naturales y pecuarios.

De los impuestos solo los primeros 3 tienen un grado de generalidad en su aplicación municipal, los cuales estudiaremos a detalle más adelante ya que los 2 restantes impactan exclusivamente en determinadas jurisdicciones.

- b. Tasas
 - c. Contribuciones de Mejoras
2. No Tributarios a los que ingresen en concepto de: Ventas, Transferencias, Subsidios, Herencias, Legados, Donaciones, Multas, Recargos, Intereses y Créditos.

El Reglamento General de la Ley que se dicta por medio de un Acuerdo Presidencial, regula todos los aspectos concernientes a los ingresos de los Municipios en todos sus aspectos.

Y por último un instrumento de indudable importancia en el análisis de los ingresos de los Municipios es el que se refiere al contenido del Plan de Arbitrios que, como se ha señalado, cada municipio debe sancionar una vez por año. Señala asimismo que cada Plan de Arbitrios establecerá las tasas con base en los costos reales en que incurra la municipalidad y que únicamente ésta se podrá cobrar a quien reciba el servicio. En lo que respecta a los impuestos los Planes de Arbitrios prácticamente reiteran el contenido de los artículos del Reglamento General, con el propósito de poner en conocimiento de sus habitantes dichos criterios, dado que estos deben ser publicados por cada Municipalidad.

En la tabla 11, se presentan las fuentes y los usos de recursos correspondientes a las establecidas en la Ley de Municipalidades para el financiamiento de las competencias locales, según el ordenamiento institucional actual entre niveles de gobierno.

En este modelo es claro que:

- i. La estructura de fuentes directas contiene todos aquellos recursos que según la teoría del Federalismo Fiscal se recomiendan para un adecuado financiamiento del desarrollo municipal, tales como impuestos, tasas, contribuciones, transferencias nacionales y endeudamiento.
- ii. Los usos también son compatibles con lo que manda la teoría. Los impuestos están asociados a los gastos de funcionamiento complementados en parte con las transferencias nacionales, mientras que las tasas por servicios deben recuperar los costos de prestación.

- iii. La contribución por mejoras, las transferencias nacionales y el endeudamiento son la base para la inversión en infraestructura pero se contempla el financiamiento de gastos operacionales, asociados a los servicios sociales mediante el uso de la transferencia nacional, con lo cual se completa la ecuación de fuentes y usos.

Tabla 11: Estructura de los Recursos Propios de la Municipalidades

FUENTES		USOS	
IMPUESTOS	Bienes Inmuebles	1. Funcionamiento según porcentaje de L	
	Personal		
	Industria, Comercio y Servicios	2. Operación e Inversión	
	Extracción o explotación de recursos		
	Pecuario		
TASAS Y MULTAS	Servicios Públicos	Agua Potable	Recuperar costos de la prestación de los servicios
		Alcantarillado	
		Desechos Sólidos	
		Otros	
	Utilización de Bienes Municipales	Mercados	
		Cementerios	
		Rastro	
		Otros	
	Servicios Administrativos	Certificados	
		Permisos de operación	
Otros			
Servicios Ambientales			
CONTRIBUCIÓN POR MEJORAS	Inversión de la obra es financiada con fondos propios	Construcción de vías urbanas, pavimentación, instalaciones de redes eléctricas, de teléfonos, sistemas de abastecimiento de agua, alcantarillado, Saneamiento ambiental. En General cualquier obra realizada en beneficio de la comunidad	
	Obra financiada con fondos nacionales o externos provenientes de empréstitos contratados por la municipalidad		
	Cuando una institución descentralizada no pudiera recuperar la inversión y convirtiera a la municipalidad para que la recupere		
	Cuando una dependencia centralizada o institución descentralizada realice una obra dentro de un término municipal y se la traspasase y autorizare a la respectiva municipalidad para su recuperación		
TRANSFERENCIA NACIONAL 5%	50% Se distribuirá en partes iguales a las municipalidades	10% para gastos de administración propia, 15% operaciones y mantenimiento de la infraestructura social, (Salarios docentes, enfermeras y otros gastos recurrentes), el resto (75%) a la inversión (Cofinanciación, aportaciones a la AMHON e Inversiones o transferencias a comunidades)	
	50% restante población, población pobre según (NBI), y eficiencia fiscal (a partir de 2009 las proporciones son 30%, 10% y 10% respectivamente)		
ENDEUDAMIENTO	Contratación de empréstitos y / o emisión de bonos	Proyectos de Inversión	

Bajo estas condiciones, se puede concluir que el modelo de financiamiento cumple con la lógica teórica de fuentes y usos, pero esto no es suficiente para determinar si dicho modelo es óptimo. Para ello, es necesario revisar los principios derivados del Federalismo Fiscal y la consistencia con las competencias de recursos y contestar a dos preguntas fundamentales:

- ¿permiten las fuentes asignadas financiar adecuadamente los gastos de funcionamiento de la municipalidad?
- ¿Se complementan adecuadamente estos recursos para potenciar el desarrollo local?

Las respuestas a estas dos preguntas son la guía para el análisis que sigue a continuación sobre las fuentes directas.

3.4. Sobre la Capacidad Institucional

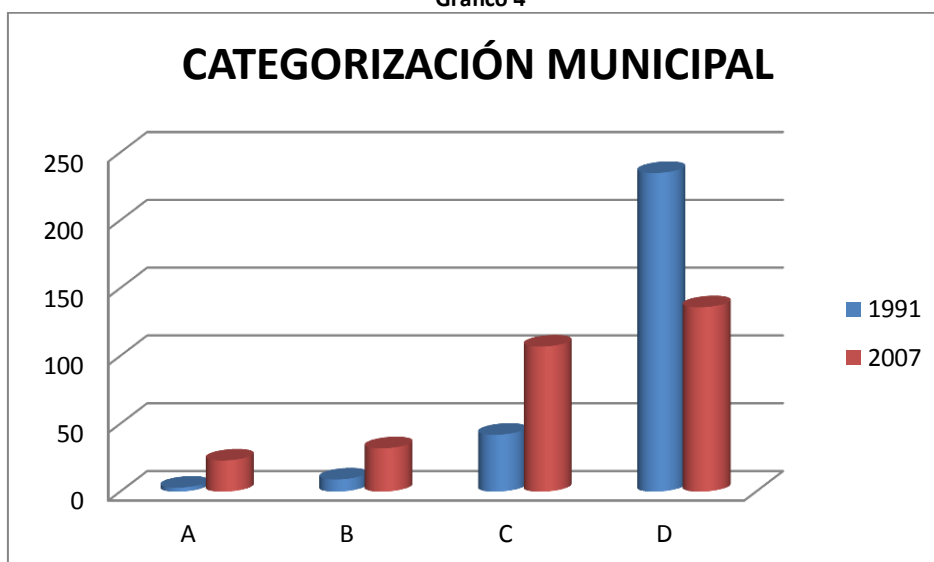
A comienzos de los años 90's la Comisión Presidencial de Modernización del Estado estimó el nivel de desarrollo de las 298 municipalidades existentes en el país, posteriormente el Fondo Hondureño de Inversión Social realizó una revisión a dicha categorización y la Secretaría del Interior y Población realizó una recalificación con la inclusión de mayores criterios para el año 2007²⁰/ según la tabla 12 existen 23 municipalidades en Categoría "A" en la cual se ubican a las municipalidades con mayores niveles de desarrollo a diferencia de 1991 donde apenas tres municipalidades se encontraban en esa categoría.

Tabla 12: Categorización Municipal

Categorización Municipal	1991	2007	1991	2007	Categoría
A	3	23	1.0%	7.7%	Desarrollada
B	9	32	3.1%	10.7%	En Desarrollo
C	42	107	14.5%	35.9%	Desarrollando Lentamente
D	235	136	81.3%	45.6%	Estancada
Total	289	298	100.0%	100.0%	

Fuente: Elaboración en base a estudios de categorización Municipal.

Gráfico 4



Fuente: Elaboración en base a estudios de categorización Municipal.

²⁰/ Categorización Municipal. SGJ, 2007

Una de las características más notorias de los países en desarrollo es la gran desigualdad económica y social entre los municipios. Sobresalen las enormes diferencias entre regiones ricas y pobres, es decir, entre aquellas que concentran la producción, la población, los ingresos y los mercados y aquellas cuyas economías son bastante marginales. Esas diferencias son, a su vez, un determinante fundamental de las posibilidades de acceso a más y mejores bienes públicos y a un mayor bienestar social para los habitantes.

La categorización municipal, realizada por la Secretaría del Interior y Población en el 2007, refleja bien esas diferencias en el desarrollo de los territorios. Para efectuar esa categorización, se construyó un indicador denominado Índice de Desarrollo Municipal (IDM) compuesto, de una parte, por un conjunto de indicadores del municipio considerado como territorio, dentro de los cuales se incluyeron el Índice de Desarrollo Humano, el grado de urbanización, el índice de energía, la disponibilidad de teléfonos y la población con servicio de agua por tubería. Por otra parte, se tomó un conjunto de indicadores representativo del desempeño institucional de la municipalidad, dentro de los cuales se incluyeron los indicadores de autonomía financiera, ingreso per cápita, esfuerzo de ahorro y logro en inversión.

Es importante resaltar que el IDH tiene un peso específico alto (20%) en la construcción del índice del municipio, determinando en gran medida el resultado. Este índice refleja las características sociales de la población y parcialmente de la situación económica; las características sociales están representadas por la esperanza de vida al nacer cuya evolución muestra los avances en salud; el logro educacional medido por la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta de matriculación primaria, secundaria y terciaria combinada la situación económica de la población se mide en este índice por el producto per cápita en paridad de poder adquisitivo.

Con base en el IDM, los municipios fueron clasificados en cuatro categorías: i) Categoría A: Avanzadas, ii) Categoría B: Avance intermedio, iii) Categoría C: Poco avance y Categoría D: Sin avance.

Los resultados muestran las grandes diferencias en el desarrollo en los municipios Hondureños. Solamente 23 (el 8%) de los 298 municipios del país, clasificaron en la categoría A, es decir, fueron considerados como de desarrollo "avanzado". Así mismo, solo 32 municipios, que corresponden al 11% del total, clasificaron en categoría B, es decir, con un grado de "avance intermedio" en el desarrollo. Por su parte, un grupo importante de municipios (107 que representan el 36%) fue clasificado en la categoría C, con "poco avance" en el desarrollo. El grueso de municipios (136 que representan el 46%) fue ubicado en categoría D, lo que significa que no tienen "avance" en el desarrollo económico, social e institucional.

El problema de fondo con las desigualdades en el desarrollo de los territorios, es que las diferencias en vez de reducirse en el tiempo tienden a ampliarse por efectos de las economías de aglomeración. Estas economías resultan determinantes para el inversionista al momento de tomar decisiones de localización por la reducción en los costos de producción que puede lograrse al disponer, en el área de localización, de una adecuada infraestructura de transporte, comunicación y servicios, mano de obra calificada y fácil acceso a los grandes mercados

nacionales e internacionales. Normalmente, estas condiciones son ofrecidas por los grandes centros urbanos de manera que, en el largo plazo, no existen condiciones para lograr mayor convergencia en el desarrollo equitativo de los municipios (medido por ejemplo por el PIB per cápita local) en todo el territorio nacional.

De esta manera, los municipios que pueden ofrecer mayores economías de aglomeración tienden a concentrar la inversión privada y, aunque ello puede generar importantes efectos multiplicadores a nivel nacional, el proceso de acumulación tiende a producir grandes inequidades en la distribución de la riqueza entre los territorios.

En Honduras, son los municipios de categoría A los que ofrecen mayores economías de aglomeración. En particular, San Pedro Sula es la ciudad cuyas economías de aglomeración le han permitido concentrar una alta proporción de la producción nacional (63% del Producto Interno Bruto), convirtiéndose en la "Capital Industrial" del país.

Si no se implementan políticas públicas para potencializar las economías locales menos desarrolladas, la concentración de la riqueza y el desarrollo desigual entre los territorios seguirá su marcha. Las transferencias de ingresos nacionales a los municipios son un medio para contrarrestar esos desequilibrios, al permitir compensar con mayores ingresos a los territorios con "tejido" económico más precario y un débil desarrollo social, aspecto que será tratado en los puntos siguientes de este documento..

3.5. Principios rectores para un modelo de financiamiento municipal óptimo. ^{21/}

Tomando como referencia los elementos conceptuales básicos del Federalismo Fiscal, Vargas derivó algunos principios rectores para el funcionamiento de un modelo de financiamiento municipal óptimo, los cuales sirven de referencia para el análisis del caso Hondureño.

- a. Los impuestos asignados al nivel municipal deben partir de la armonización de las bases tributarias entre niveles de gobierno basados en criterios de movilidad, eficiencia, equidad y costos de recaudo. Los acuerdos para compartir ingresos provenientes de bases tributarias centralmente administradas, pueden ser un mecanismo alternativo viable.
- b. Todos aquellos servicios y proyectos que puedan tener recuperación vía tarifas o contribución por valorización o algún otro mecanismo financiero, deben ser autofinanciables en un alto porcentaje de tal manera que los sectores que no tienen recuperación puedan beneficiarse de otras fuentes de recursos como impuestos, transferencias, entre otros.
- c. La aplicación de tarifas a los servicios públicos debe tener en cuenta los siguientes principios:
 - i. El principio de suficiencia financiera y eficiencia económica, por el que las tarifas deben garantizar la autosuficiencia de las empresas prestadoras de servicio, cubriendo los costes de operación, administración, mantenimiento y expansión de la infraestructura física.

^{21/} Vargas Vera, César. Los Esquemas de Financiamiento Municipal en Honduras y Propuesta de una Política de Condiciones Financieras para las Inversiones Municipales. SEIP. Enero, 2008

- ii. El principio de simplicidad y transparencia, lo que significa que el régimen de tarifas ha de ser de fácil comprensión, aplicación y control. Ha de tratarse igualmente de un régimen explícito y público.
 - iii. El principio de equidad y solidaridad, por el que los sectores sociales más desfavorecidos han de ser apoyados mediante un sistema homogéneo y transparente de subsidios cruzados.
-
- d. El fortalecimiento fiscal municipal no debe depender única y exclusivamente del reparto de transferencias nacionales. El simple reparto induce aperezamiento fiscal, acentúa la pugna por más recursos gratuitos y reduce el interés ciudadano por la gestión pública. Lo que hace un modelo de financiamiento local más gobernable es el esfuerzo fiscal propio propiciado mediante el pago de impuestos, tasas y contribuciones, de manera consistente con la capacidad económica de la población, para originar el interés político de la ciudadanía por exigir resultados a la gestión pública.
 - e. Las transferencias nacionales deben ser entendidas como un mecanismo que busca fortalecer los fiscos municipales para contribuir a proveer de mejores bienes y servicios públicos a los ciudadanos. De ahí que el diseño de un sistema de transferencias debe establecer previamente las competencias que deben ser asumidas por el nivel local e introducir criterios redistributivos (pobreza) e incentivos al esfuerzo fiscal y al desempeño administrativo en la distribución de los recursos.
 - f. Las transferencias con contrapartida son más efectivas cuando se requiera orientar la inversión pública hacia el mejoramiento (cobertura y calidad), en la provisión de ciertos bienes y servicios prioritarios para el bienestar de toda la sociedad. Asimismo, las transferencias deben servir para financiar gastos recurrentes que permitan prestar los servicios públicos con adecuados estándares de operación.
 - g. El endeudamiento debe ser permitido para financiar la infraestructura municipal, pero su nivel debe estar limitado por la capacidad de pago de la entidad, la cual debe ser rigurosamente analizada por las entidades crediticias para imponer disciplina fiscal desde los mercados financieros. No obstante también se identifica la posibilidad de acceder financiamiento para financiar proyectos con repagos directos o por medio de las asociaciones publicas privadas con el municipio.
 - h. Las rentas provenientes de la generación de plusvalía deben hacer parte del menú de fuentes de ingreso local, no solo para disponer del potencial de sus recursos sino como un mecanismo para redistribuir cargas entre los que se benefician del aumento en los precios del suelo y los que no tienen acceso directo a dichos beneficios.
 - i. El capital privado debe tener espacio para participar en el financiamiento y operación de los bienes y servicios públicos en sectores que tengan recuperación de costos, como mecanismo para dirigir los recursos públicos disponibles hacia las inversiones no recuperables. El establecimiento de reglas claras es indispensable para incentivar la participación de los capitales privados.

3.6. Requisitos Básicos de un Sistema de Financiamiento Municipal.²² /

Con se ha establecido en el documento de Evaluación del Sistema de Financiamiento Municipal de Honduras y su Propuesta de Plan de Acción, se puede establecer los requisitos básicos para extender el sistema de financiamiento municipal y hacerlo sostenible. Estos, una vez enlistados, se pueden comparar con las condiciones que existen actualmente en Honduras y se pueden usar para identificar estrategias potenciales de desarrollo del sistema e indicadores para medir el avance en su implementación.

- a. Capacidad Crediticia: Existen incentivos para mover a los gobiernos locales en la dirección de mayor capacidad crediticia, lo anterior requiere programas de asistencia técnica que consolide la situación financiera municipal. No obstante, el ser calificado como una municipalidad con categoría tipo "A" no implica que sea una institución de bajo riesgo crediticio, y al contrario municipios con categoría Tipo "B", "C" y "D" pueden presentar indicadores que demuestren su responsabilidad y eficiencia fiscal.
- b. Información: Una gama de información municipal oportuna sobre la gestión municipal y las posibilidades de financiamiento y temas relacionados se encuentra disponible para los acreedores y otros. En la actualidad el SINEMUN de la Secretaria del Interior y Población (SEIP) es una herramienta disponible, pero no de forma oportuna y clasificada. Se requiere establecer un sistema de información municipal confiable y oportuno, utilizando como fuente única de información, los reportes rentísticos que las alcaldías entregan, de forma separada, al Tribunal Superior de Cuentas (TSC) y a la misma SEIP, el Sistema de Administración Municipal Integrado (SAMI), que está siendo impulsado desde la SEFIN, puede constituirse en este mecanismo de información oportuna.
- c. Asistencia Técnica: Las municipalidades tienen acceso a asistencia técnica sobre el fortalecimiento a la gestión municipal. Por medio de la SEIP y la cooperación bilateral se han establecidos programas de asistencia técnica, pero se requiere que la misma sea focalizada a las necesidades municipales, de acuerdo a la categoría municipal, orientada a la consolidación de la gestión financiera municipal.
- d. Amplio Financiamiento, asignado apropiadamente: Una estrategia transparente y coordinada se ha establecido para el mejor uso y "palanqueo" de financiamiento concesionario. Hasta la fecha ningún esfuerzo en este sentido se ha consolidado, se propone como alternativa la puesta en marcha de un Banco de Fomento Local, el Fondo de Inversión Municipal (FIM) o el propio Fondo de la ERP debidamente diseñado.
- e. Innovación: Una gama de fuentes de financiamiento se encuentra disponible. Una variedad de transacciones y estructuras financieras se encuentran en uso y son entendidas ampliamente por los gobiernos locales. Hasta la fecha las oportunidades de financiamiento de proyectos se concentra en municipalidades con categoría "A" y las propias del sistema bancario que otorgan crédito a las alcaldías asegurando la garantía de recuperación (Transferencia), sin análisis de riesgo y sin validar el objetivo del préstamo, el cual se orienta, en alguna medida, al financiamiento del flujo de caja municipal y no al financiamiento de proyectos.

²²/ PADCO. Evaluación del Sistema de Financiamiento Municipal de Honduras y su Propuesto Plan de Acción. USAID. Junio de 1998. Pag 17.

- f. Apoyo Legal y/o Regulatorio: Los sistemas legales y regulatorios para las municipalidades, el sector financiero y la macroeconomía apoyan el financiamiento municipal. El marco legal vigente debe estar regido por una ley de responsabilidad crediticia y por un código tributario municipal.
- g. Marco de Políticas: Una política o marco de financiamiento municipal guía la implementación.
- h. Dialogo Público – Privado: Existe un foro que promueve un dialogo antes las Asociaciones público privadas (APP) sobre financiamiento municipal e invita la participación del sector privado en el proceso de desarrollo.

Adicionalmente, en el documento sobre los Esquemas de Financiamiento Municipal en Honduras y Propuesta de una Política de Condiciones Financieras para las Inversiones Municipales,^{23/} se proponen las condiciones de tipo institucional. Para alcanzar un modelo de financiamiento local óptimo se debe contar con un soporte institucional que asegure las siguientes condiciones:

- i. información financiera local confiable y oportuna,
- ii. un marco de políticas, reglas y procedimientos sobre las fuentes de financiamiento y sus usos para garantizar la adecuada coherencia entre ellas,
- iii. existencia de sistemas formales de resolución de conflictos en lo posible de tipo extra-judicial o instancias administrativas que ofrezcan a las entidades fórmulas de solución en el manejo de las fuentes y uso de los recursos y conflictos en el régimen de competencias, y
- iv. un sistema de evaluación expos sobre el desempeño fiscal municipal que sea creíble.

^{23/} Vargas Vera, César. Los Esquemas de Financiamiento Municipal en Honduras y Propuesta de una Política de Condiciones Financieras para las Inversiones Municipales. SEIP. Enero, 2008

IV. COMPORTAMIENTO DEL INGRESO MUNICIPAL

4.1. Responsabilidades tributarias de cada nivel de gobierno

Las potestades tributarias del municipio se muestran en la Tabla 13, y corresponden a lo establecido en la Ley de Municipalidades. Según la Constitución, los municipios no pueden crear ni modificar impuestos ya que esta potestad solo le compete al Congreso Nacional, pero tiene potestades para crear y fijar tasas y montos de contribuciones por mejoras, los cuales deben ser definidos en el Plan de Arbitrios. Resulta oportuno mencionar que la autonomía municipal, en cuanto a la administración tributaria, se ve afectada por eventuales amnistía de impuestos y multas municipales Por parte del Congreso Nacional, sin medir el impacto que estas figuras tienen en las finanzas municipales.

Tabla 13: Asignación de potestades tributarias por nivel de gobierno

Tributos	Nacional	Local	Observaciones
Al Comercio exterior	X		
A la Renta	X		Tienen la misma base imponible
Personal		X	
Al Patrimonio	X		
Impuesto Sobre Ventas	X		Tienen la misma base imponible
Impuesto Industria y Comercio		X	
Impuestos sobre Bienes inmuebles		X	
Servicios públicos	X	X	
Permisos y licencias comerciales		X	
Tasas, tarifas y multas	X	X	
Contribuciones por mejoras		X	
Extracción y explotación de recursos naturales y pecuarios		X	

Fuente: Constitución política y Ley de Municipalidades de Honduras

4.2. Dinámica de los Ingresos Municipales

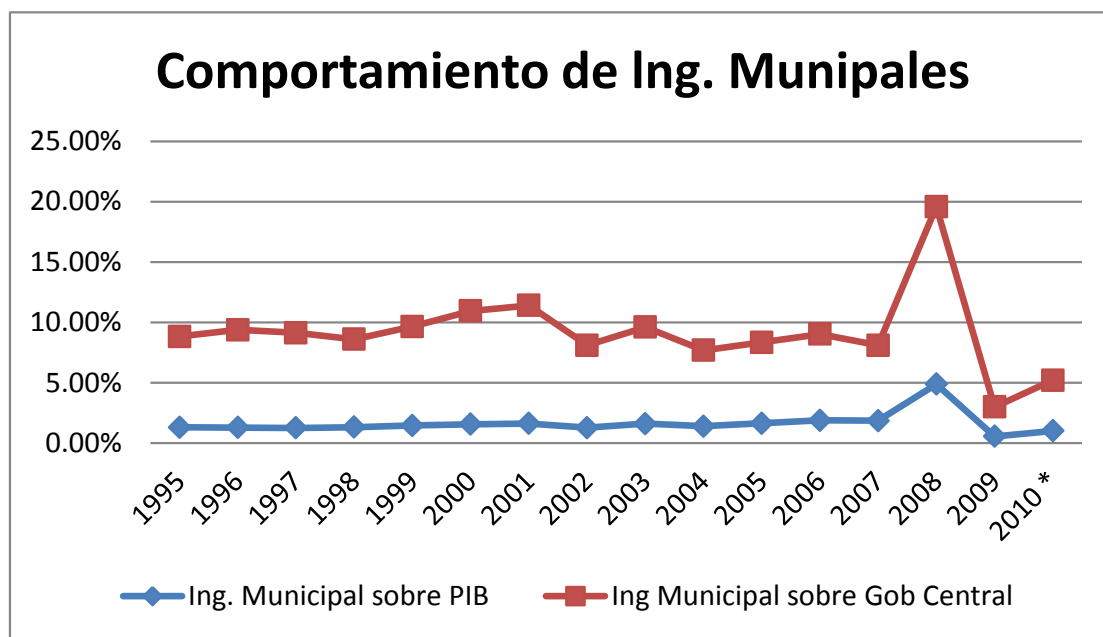
En la Tabla 14 se ve reflejado el comportamiento de los ingresos de la Administración Central y de los Gobiernos Locales. Se estima que los ingresos corrientes municipales para el 2010 ascendieron a Lps. 2,940.22 millones que representan el 1.01% del PIB pm, relación que se ha mantenido desde el año 1995 en un promedio del 1.6%. La participación de los ingresos locales en relación al total de los ingresos públicos es de 7.55% promedio para el periodo 1995 - 2010. Lo anterior es derivado del hecho de que el nivel nacional mantiene los impuestos con bases gravables más amplias y dinámicas como es el caso del Impuesto Sobre Ventas, a la Renta y al Comercio Internacional. (Ver Gráfico No. 5)

**Tabla 14: Comportamiento de los Ingresos Central y Municipal
1995 - 2010**

AÑO	Población	INGRESOS CORRIENTES GOBIERNO CENTRAL				INGRESOS CORRIENTES MUNICIPALES			% ICGC
		MM LEMPIRAS	MM LEMPIRAS	percapita	% PIB	MM LEMPIRAS	percapita	% PIB	
1995	4603,626	37,507	6,476	1,407	17.30%	487	106	1.30%	7.52%
1996	4879,843	47,763	7,516	1,540	15.70%	609	125	1.28%	8.10%
1997	5172,634	61,332	9,697	1,875	15.80%	764	148	1.25%	7.88%
1998	5482,992	70,438	12,620	2,302	17.90%	920	168	1.31%	7.29%
1999	5811,971	77,096	13,620	2,343	17.70%	1,117	192	1.45%	8.20%
2000	6160,690	87,008	14,421	2,341	16.60%	1,353	220	1.56%	9.38%
2001	6530,331	98,112	16,083	2,463	16.40%	1,576	241	1.61%	9.80%
2002	6694,761	113,672	21,141	3,158	18.60%	1,443	216	1.27%	6.83%
2003	6860,842	118,841	23,632	3,444	19.90%	1,892	276	1.59%	8.01%
2004	7028,389	126,247	27,821	3,958	22.00%	1,752	249	1.39%	6.30%
2005	7197,303	133,886	32,344	4,494	24.20%	2,172	302	1.62%	6.71%
2006	7367,021	142,290	37,292	5,062	26.20%	2,664	362	1.87%	7.14%
2007	7536,952	151,255	44,696	5,930	29.60%	2,793	371	1.85%	6.25%
2008	7706,907	157,854	52,297	6,786	33.10%	7,693	998	4.87%	14.71%
2009	7876,662	276,944	61,188	7,768	22.10%	1,497	190	0.54%	2.45%
2010 *	8045,990	290,991	70,366	8,745	24.20%	2,940	365	1.01%	4.18%
Promedio				3,976	21.08%		282.96	1.61%	7.55%

Datos en millones de Lempiras, en base a datos del SINEMUN, SEFIN y BCH.
*/Proyecciones según comportamiento histórico

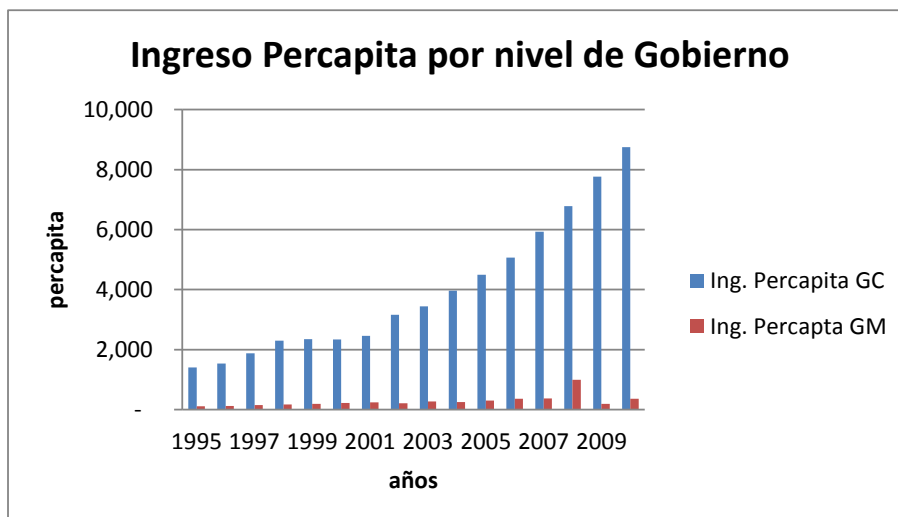
Gráfico No.5



Fuente: Datos en millones de Lempiras, en base a datos del SINEMUN, SEFIN y BCH.
*/Proyecciones según comportamiento histórico

Por otra parte, observando el comportamiento de los ingresos totales, por nivel de gobierno, en términos percapita, se observa el menor dinamismo en la participación relativa de los Gobiernos locales con respecto a los ingresos totales de la administración central y en consecuencia de un relativo deterioro del ingreso per-capita por municipalidad, que se estima alcanzó los Lps. 365 en el 2010 y un promedio en el período 1995 – 2010 de Lps. 283. (Ver Gráfico No. 6)

Gráfico No.6



Fuente: Datos en millones de Lempiras, en base a datos del SINEMUN, SEFIN y BCH.
*/Proyecciones según comportamiento histórico

Dentro de la estructura de los ingresos municipales los mismos se explican básicamente a través de los ingresos propios o corrientes captados vía la aplicación de impuestos y tasas, aunque esta participación ha venido decayendo desde un 54.5% en el año 2002 a apenas un 31% estimados en el 2010. En lo que respecta a los ingresos por transferencias, procedentes del Gobierno Central, estas pasaron de un 14% en el 2002 a representar un 33.5 % de los ingresos municipales en el 2010 y en menor medida por los empréstitos internos y externos y por el grupo de otros ingresos. (Tabla 15)

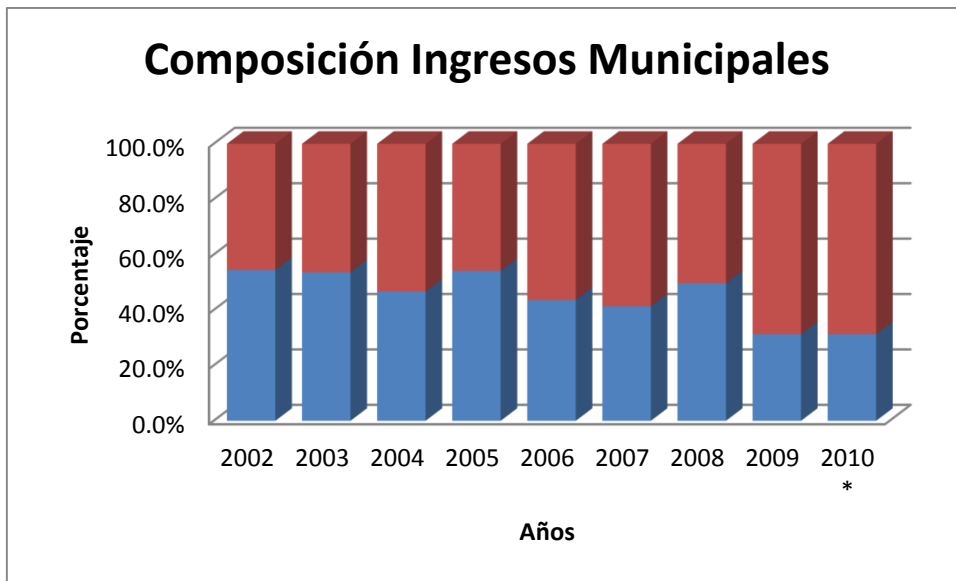
Tabla 15: Estructura del Financiamiento Municipal
Millones de Lempiras
2002 – 2010*

Concepto	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 *
Poblacion	6.5	6.9	7.0	7.1	7.2	7.5	7.7	7.9	15.5
Impuesto sobre Industria	10.9	40.5	46.2	398.7	235.3	458.0	325.5	54.1	106.3
Impuesto sobre Comercio	10.9	43.1	68.8	102.5	339.5	237.3	923.0	171.4	336.7
Impuesto sobre Servicios	404.5	202.8	35.8	223.4	100.6	548.1	1,168.4	94.9	186.5
Total Impuestos I. C. S	426.3	286.4	150.8	724.6	675.5	1,243.3	2,416.9	320.5	629.4
Impuesto sobre Bienes Inmuebles	207.2	246.7	252.7	261.3	284.0	331.1	1,016.5	180.2	353.9
Impuesto Personal o vecinal	77.6	88.8	94.1	127.5	116.8	119.0	210.5	37.1	72.9
Impuesto Pecuario	12.5	12.2	15.0	14.2	12.3	16.0	115.9	20.8	40.9
Impuesto sobre extraccion	29.0	32.8	41.8	114.5	65.5	75.9	87.2	37.8	74.2
Tasa por servicio	305.0	507.8	569.7	268.4	626.9	523.6	1,144.4	230.2	452.1
Ingresos Tributarios	1,227.3	1,523.8	1,402.4	1,850.6	2,232.8	2,793.2	6,185.4	1,123.1	2,205.7
Ingresos No Tributarios	215.9	369.4	350.0	321.1	431.1	366.2	1,507.3	373.9	734.3
Ingresos Corrientes	1,443.2	1,893.2	1,752.4	2,171.7	2,663.9	2,793.2	7,692.7	1,497.0	2940
Préstamos	543.5	738.6	900.3	434.5	1,469.2	695.4	643.3	303.9	596.9
Venta de Activos	37.3	48.4	61.1	109.5	66.1	84.0	192.7	51.8	101.6
Transferencias	382.1	537.2	644.4	109.5	1,395.3	1,571.3	4,470.0	1,602.9	3,147.8
Subsidios	9.7	23.5	57.1	67.2	75.8	324.8	550.9	105.9	208.0
Herencias	4.1	11.0	61.4	29.5	45.8	80.2	123.2	35.3	69.3
Otros Ingresos de Capital	62.8	86.9	48.2	38.5	73.6	55.8	143.9	52.3	102.6
Otros	15.4	10.1	31.0	30.9	19.9	571.7	634.6	634.6	1,246.2
Ingresos de Capital	1,206.1	1,635.9	2,004.3	1,838.6	3,441.1	3,962.3	7,778.6	3,291.7	6,464.6
Ingresos Totales	2,649.3	3,529.1	3,756.7	4,010.3	6,105.0	6,755.5	15,471.3	4,788.8	9,404.6

Fuente: Datos en millones de Lempiras, en base a datos del SINEMUN, SEFIN y BCH.
*/Proyecciones según comportamiento histórico

Los Ingresos totales registrados por los gobiernos municipales tuvieron durante el periodo 2002 al 2010 una inclinación de manera favorable hacia los gastos de capital, al representar el 55.6% de total de ingresos recibidos, producto de la dinámica registrada en los préstamos, transferencias y otros ingresos de capital (Contribución por mejoras, subsidios, herencias, legados y donaciones, otras transferencias y recursos del balance).

Gráfico No.7

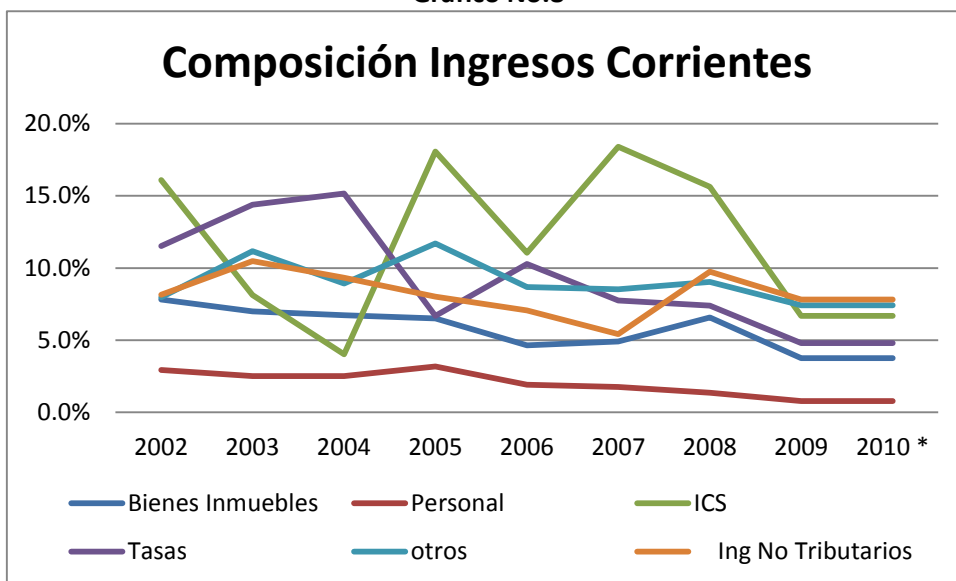


Fuente: Datos en millones de Lempiras, en base a datos del SINEMUN, SEFIN y BCH.
 */Proyecciones según comportamiento histórico

En conclusión, la estructura de ingresos municipal en Honduras se caracteriza, recientemente, porque más de la mitad se genera en recursos externos al municipio, vía transferencias nacionales, préstamos u otras fuentes. La otra parte son recursos propios generados mediante el cobro de impuestos y tasas, los cuales perdieron cerca de 23.2 puntos porcentuales en la participación dentro del ingreso total municipal entre el 2002 (54.5%) y 2010 (31.3%). (Ver Gráfico No. 7)

Por su parte, dentro de la composición de los ingresos corrientes se identifica un crecimiento dinámico en cuanto a la captación nominal de ingresos propios, sin embargo los mismos no compensan un crecimiento más acelerado de los ingresos de capital. (Ver Gráfico No. 8)

Gráfico No.8

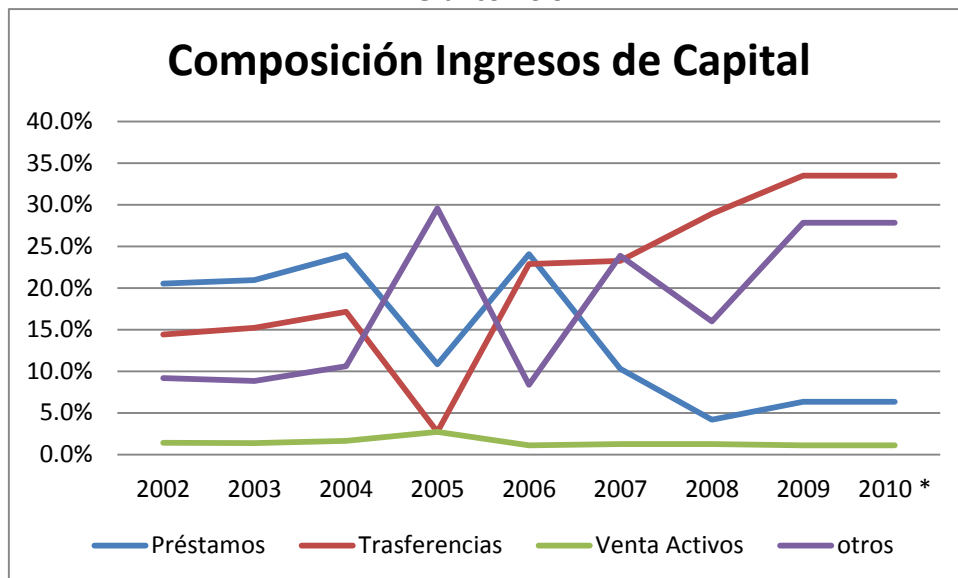


Fuente: Datos en base del SINEMUN, SEFIN y BCH.
 */Proyecciones según comportamiento histórico

- i. Para las Municipalidades Hondureñas, el impuesto más importante es el impuesto a la Industria, Comercio y Servicios. El mismo representa alrededor de un 16.1% de los ingresos totales municipales en el 2002 y de 18.4% en el 2005, lo cual es considerado como ineficiente ante el sistema de administración tributaria, porque la estructura de este impuesto es regresiva ante la economía local; por lo cual es muy susceptible a los períodos de crisis económica lo que se observa en el año 2004 en donde participó apenas en un 4% y el 2009 y 2010 en donde su participación es de 6.7%.
- ii. El segundo ingreso en importancia es la captación de tasas y servicios, al igual que ingresos No Tributarios, aunque la participación del mismo es sólo del 9% en promedio. La recaudación de estos recursos se encuentra en crecimiento desde 2005.
- iii. El impuesto Personal y el de Bienes Inmuebles son considerados como los impuestos locales por excelencia ya que gravan, de forma progresiva, los ingresos personales en el municipio y el patrimonio local que es considerado un impuesto a la riqueza. En ambos casos estos impuestos son poco relevantes y que muestran una tendencia decreciente.

En cuanto a la composición de los ingresos de capital, estos presentan un dinámico comportamiento con respecto a los ingresos totales en vista que en términos relativos la importancia del componente de las transferencias se ha mantenido creciendo en forma constante pasando de un 14.4% en el 2002, a representar un 33.5% en el 2010. También se observa una participación más activa de los otros ingresos de capital en contraposición de los ingresos por endeudamiento; no obstante, la importancia relativa de ambos ha sido creciente ya que en el 2002 representaban un 29.7% de los ingresos totales y en el 2010 su participación en el financiamiento municipal fue de 34.1%. (Ver Gráfico No. 9)

Gráfico No.9



Fuente: Datos en base del SINEMUN, SEFIN y BCH.

*/Proyecciones según comportamiento histórico

Al analizar el comportamiento de los ingresos municipales por Departamento, se concluye que los de Atlántida, Francisco Morazán, Cortés e Islas de la Bahía, ubicados en la cima del desarrollo económico y social del país, alcanzaron a recaudar recursos propios muy por encima de la media nacional, que los ubica con un nivel de autonomía tributaria superior al 60%. En

contraposición los departamentos de menor desarrollo socioeconómico, y por lo tanto con mayores niveles de pobreza, tienen que acudir al monto anual de transferencias cedidas por el gobierno, para enfrentar no sólo las necesidades de sus poblaciones, vía el financiamiento de programas y proyectos, sino para sufragar sus gastos de funcionamiento.

4.3. Ingresos municipales: tamaño y clasificación por grupo de municipalidades

Cabe destacar la heterogeneidad de la correspondencia fiscal media entre los municipios con diversos niveles de población, pues los ingresos corrientes tienen menor capacidad de financiamiento de los gastos totales en los municipios con baja población, pero esa relación va mejorando en los municipios con mayor tamaño poblacional.

Por ejemplo, los municipios con rangos de población menor a los 50,000 habitantes, muestran un comportamiento bastante parecido en cuanto a la conformación de sus ingresos totales, lo cuales se caracterizan por un decrecimiento en los ingresos corrientes; esta situación indica que los esfuerzos de esos municipios por aplicar su plan de arbitrios han sido cada vez menor, haciendo más dependiente sus finanzas de los recursos nacionales u otros de fuentes externas al municipio.

El grupo de municipios con poblaciones entre 50,001 y 100,000 habitantes, han venido manteniendo un balance entre los ingresos corrientes y de los de capital en la conformación de los ingresos totales. El grupo de municipios entre mayores a 100 mil habitantes, donde está asentada la actividad económica del país, ha tenido un comportamiento irregular al observar las cifras de los ingresos corrientes y de capital.

En síntesis, los ingresos propios, principalmente los tributarios, resultan ser menores para los grupos de municipios con poblaciones con un máximo de 50.000 habitantes, pero su participación se incrementa significativamente en los grupos de municipios con mayor población. Por el contrario, las transferencias son más importantes en los grupos de municipios con menor población, tendiendo a disminuir de manera significativa en los de mayor tamaño poblacional.

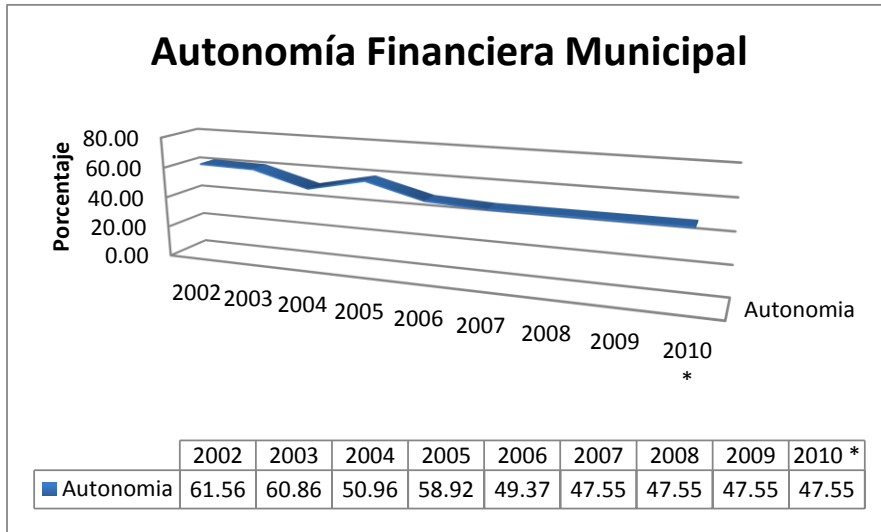
4.4. Desequilibrios Verticales y Horizontal entre las municipalidades

Para el Federalismo Fiscal,^{24/} las diferencias en el desarrollo municipal producen dos tipos de problemas desde el punto de vista de la descentralización fiscal. El primero, denominado "desequilibrio fiscal vertical", que se produce porque los recursos propios (impuestos y tasas) asignados a los gobiernos municipales no alcanzan a cubrir las responsabilidades de gasto.

El desequilibrio vertical abre una brecha fiscal deficitaria en los municipios, por lo que se hace indispensable e ineludible establecer transferencias compensadoras desde el nivel nacional. En el caso de Honduras se determinó la autonomía financiera como la razón entre los ingresos propios con respecto a los ingresos efectivamente recaudados de los 298 municipios en promedio, para el año 2002, en 61.56%, la cual bajo en la actualidad al 47.55%. (Ver Gráfico No. 10)

^{24/} Los principales representantes de esta corriente son: Oates (1991), Shome (1994) y Stiglitz (1998), autores que a su vez tienen como referencia básica los trabajos pioneros de Musgrave.

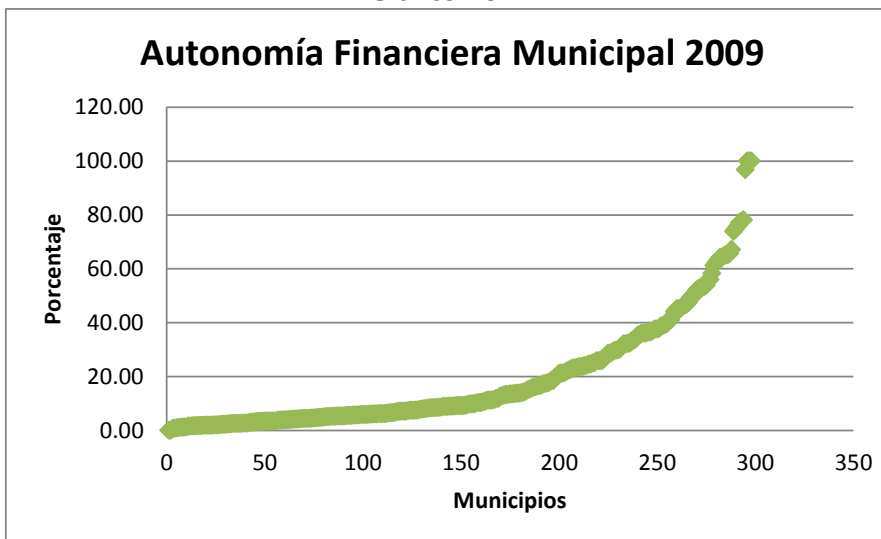
Gráfico No.10



Fuente: Datos en base del SINEMUN, SEFIN y BCH.
 */Proyecciones según comportamiento histórico

Si bien esto indica que, en promedio, los municipios Hondureños financian casi el 50% de sus gastos con recursos propios, la situación vista en términos de la varianza municipal, se denota diferente. Por ejemplo para el año 2009, 217 municipios financian menos del 25% de su presupuesto con recursos propios y apenas 32 municipios superan la media de ese año. (Ver Gráfico No. 11)

Gráfico No.11



Fuente: Datos en base del SINEMUN.

El segundo, denominado “desequilibrio horizontal”, se origina en las disparidades en ingresos per cápita entre municipios y, en consecuencia, en la capacidad fiscal, impidiendo proporcionar canastas similares de bienes y servicios públicos a sus comunidades. Así mismo, para acercar a niveles de igualdad a municipios que se encuentran en condiciones de inferioridad frente al resto (desequilibrio horizontal), se requiere de transferencias compensadoras que garanticen la equidad mediante un estándar mínimo de servicios en todos los municipios.

Con el afán de esbozar los desequilibrios horizontales se analizó la Tabla 16 y la Gráfica No. 12 que muestran, para el período 2002 al 2009, la dispersión en los ingresos corrientes per cápita de las municipalidades en Honduras. Ica se observa que la gran mayoría de municipios (alrededor de 250) no alcanzan a superar los 1 mil Lempiras por habitante de ingresos propios, mientras que solo unos pocos superan los 5 mil Lempiras por habitante. No obstante, durante el período analizado, se observa que en promedio los municipios están ejerciendo una mayor presión tributaria, a nivel per cápita.

**Tabla 16: Desequilibrio Horizontal entre Municipalidades
Ingreso Per cápita en Lempiras
2002 - 2009**

Ingreso Percapita	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Promedio	77.14	93.78	98.16	203.26	168.70	228.15	592.30	220.34
Máximo	1,842.03	1,519.69	1,818.26	8,512.19	4,562.74	14,128.77	15,338.53	2,730.69
Mínimo	0.34	1.49	3.90	1.25	1.15	2.32	2.39	9.04

Fuente: Datos en Lempiras, en base del SINEMUN, SEFIN y BCH.

Gráfico No.12



Fuente: Datos en base del SINEMUN, SEFIN y BCH.

Sustentado en el comportamiento de los Ingresos corrientes y la población estimada para el 2010, en la tabla 17 se muestra las desigualdades en la capacidad de generar recursos propios en forma per cápita, por categorías de municipios para el año 2010.

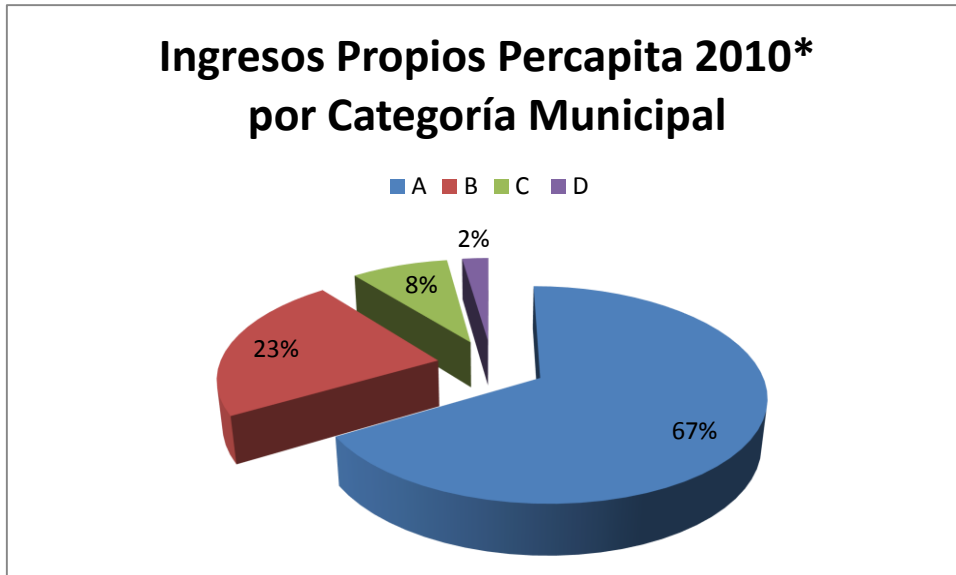
**Tabla 17: Desigualdad En La Capacidad Fiscal Propia Por
Categorías De Municipios 2010*/**

CATEGORIA	INGRESOS CORRIENTES	POBLACION *	INGRESO PROPIO PERCAPITA 2010 *
A	2413422,639	3168,650	761.66
B	301649,820	1156,678	260.79
C	174971,539	1809,538	96.69
D	49956,002	1911,124	26.14
TOTAL	2940000,000	8045,990	365.40

Proyecciones realizadas en base a datos del año 2009 proporcionados por SEIP

Sobre esta estimación se deduce que los municipios de categoría A, recaudan en promedio Lps. 761.66 por habitante en el 2010, mientras que los municipios de categoría D, los de menor grado de desarrollo, tan solo llegaron a recaudar Lps. 26.14 por habitante, lo que corresponde al 1.7% del recaudo per cápita de los municipios. Las diferencias también son enormes con los municipios de otras categorías. Los ingresos corrientes municipales per cápita de la categoría C solo representan el 8%, mientras que la B equivale a 23%. (Ver Gráfico No. 13)

Gráfico No.13



Fuente: Datos en base del SINEMUN, SEFIN y BCH.
 */Proyecciones según comportamiento histórico

Bajo estas condiciones de desigualdad, no sería posible ofrecer a un ciudadano, que vive en cualquier municipio de las categorías C y D, una canasta similar de bienes y servicios públicos a la que puede acceder un habitante de un municipio de categoría A o incluso B, generándose grandes inequidades sociales, un aumento de la pobreza, mayores desequilibrios en el desarrollo de los territorios y justificando el grado de urbanización que caracteriza al país.

Las disparidades en ingresos per cápita entre entidades territoriales y, en consecuencia, en capacidad fiscal, les impiden proporcionar canastas similares de bienes y servicios públicos a sus comunidades. En estas circunstancias, el sistema de financiamiento municipal eficiente buscaría reducir estas diferencias, es decir, lograr "equidad fiscal horizontal", sin descuidar la búsqueda de esfuerzos tributarios similares

4.5. Marco de Ingresos Tributarios Municipal:

El estudio Honduras Hacia El Fortalecimiento y Transformación de los Recursos Tributarios de los Municipios ^{25/} analizó el sistema tributario administrado por las municipalidades, para lo cual el consultor, Juan C. Gómez Sabaini, procedió a efectuar una serie de recomendaciones de reforma, las que alcanzan tanto a los aspectos institucionales como estructurales, cabe indicar que en la presente actualización, solo se tomará el análisis de los tributos municipales, ya que las recomendaciones indicadas aún no están en vigencia.

^{25/} Juan C. Gómez Sabaini. HONDURAS: HACIA EL FORTALECIMIENTO Y TRANSFORMACIÓN DE LOS RECURSOS TRIBUTARIOS DE LOS MUNICIPIOS. SEIP. Agosto de 2003

a) Impuesto a la Industria, Comercio y Servicios (ICS):

El ICS es un tributo que grava las distintas fases del proceso de producción y distribución, además de ser acumulativo, dado que no reconoce créditos por los impuestos pagados en las fases anteriores a la gravada al que queda sujeto cualquier persona que realiza en el ámbito del país, de manera habitual, una actividad lucrativa, de producción o distribución de bienes y servicios.

En materia de actividades relacionadas con las exportaciones, no se computan para el cálculo del impuesto el valor de las exportaciones de productos clasificados como no tradicionales pero si los tradicionales. En lo que respecta a las importaciones, en la actualidad están fuera del hecho imponible definido por el tributo. Respecto a los bienes de producción nacional, el carácter acumulativo, también conocido como “efecto cascada”, introduce una distorsión adicional en la estructura de formación de precios debido al incentivo que el mismo brinda al sujeto de integrar procesos productivos de manera vertical con el fin de evitar la reiteración de tributos sobre el mismo bien final, y de esa manera poder llegar al consumidor final con una menor carga impositiva.

Resulta de interés analizar los problemas que causa el impuesto en relación con las compras o ventas entre jurisdicciones municipales, problema que el Reglamento trata de solucionar. Al respecto se señala que cuando un establecimiento o empresa posea una casa matriz en un municipio y tenga una o varias sucursales en distintos municipios, deberá declarar y pagar el impuesto en cada municipalidad, de acuerdo con la actividad económica realizada en cada uno de ellos. Al no existir una central de información y todo depende de las administraciones tributarias locales, los municipios deben conformarse con las declaraciones de las empresas contribuyentes.

Tabla 18: Estructura de las tasas marginales y medias del impuesto a la industria, el comercio y los servicios

Valor de Producción, Ingresos o Ventas Sujeto a impuesto		Pagará			Impuesto pagado por el extremo superior en L	Tasa media del extremo superior por millar
Más de L.	a L.	L.	Mas L por millar Tasa Marginal	Sobre el Exceso de L		
0	500000		0.30 C	0	15 C	0.3
500,001	10,000,000	150	0.40 C	500,000	3,950	0.395
10,000,001	20,000,000	3,950	0.30 C	10,000,000	6,950	0.348
20,000,001	30,000,000	6,950	0.20 C	20,000,000	8,950	0.298
30,000,001	>	8,950	0.15 C	30,000,000		
Ejemplos						
para:	50,000,000	8,950	0.15 C	30,000,000	11,950	0.239
	100,000,000	8,950	0.15 C	30,000,000	19,450	0.195
	500,000,000	8,950	0.15 C	30,000,000	79,450	0.159

Fuente: Elaboración en base a Ley de Municipalidades

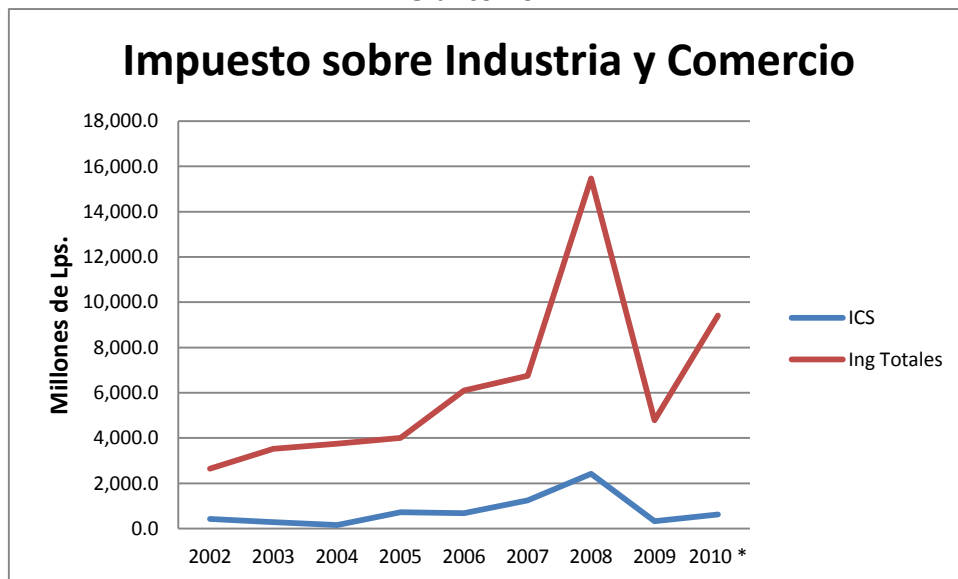
En cuanto a la estructura de la alícuota del tributo, la misma está definida en la propia Ley de Municipales y es homogénea para todos los Municipios, los cuales no tienen ninguna facultad de modificarla ni tampoco graduar su nivel, lo que limita la autonomía municipal. La estructura de la tasa está compuesta por cinco tramos determinados en función del volumen de producción, ingresos o ventas anuales.

Asimismo se observa una falta de flexibilidad de las normas a punto tal que limita totalmente la capacidad de las administraciones municipales para adaptarse a circunstancias propias y una clara rigidez normativa al establecer criterios que deberían ser dejados a la decisión de cada municipalidad.

Por otra parte el Reglamento profundiza este criterio restrictivo y señala además los procedimientos para el caso de la apertura, cierre, o traspaso de negocios, cambio o modificación de la actividad y el régimen sancionatorio indicado en el propio Reglamento. De esta manera se convierte a los Municipios en meros entes administrativos de captación de recursos impositivos, sin ningún incentivo en mejorar la recaudación que los estimule a mejorar la eficiencia de su gestión (Ej. Crédito Fiscal). Si bien podría admitirse la rigidez señalada para los Municipios con categorías C y D que tienen escasa capacidad administrativa y necesitan de apoyo de normas dictadas a nivel del gobierno central para lograr el cumplimiento de las mismas, distinto es el caso de las jurisdicciones con categorías B y A que cuentan con recursos propios suficientes como para poder arbitrar sobre los procedimientos más adecuados en cada caso.

El comportamiento del impuesto ICS durante el período 2002 al 2010, comprueba que este es el impuesto que mayor contribuye al financiamiento municipal, ya que en promedio representó el 11.6% de los ingresos totales municipales como se observó en la Tabla 15. Por otro lado, en la Gráfica No. 14, se observa una tendencia fluctuante en concordancia con el ciclo económico del país, ya que el hecho generador de este tributo se sustenta en la actividad comercial de producción y ventas de los municipios y no en la base patrimonial.

Gráfico No.14



Fuente: Datos en base del SINEMUN, SEFIN y BCH.

*/Proyecciones según comportamiento histórico

De la revisión a los principios de una administración tributaria eficiente se derivan las siguientes recomendaciones:

- i. La principal recomendación es la necesidad eliminar la distorsión que causa la escala de alícuotas actualmente proporcional, ya que por su complejidad no sólo crea un problema en la aplicación del impuesto, sino que además exagera los efectos económicos negativos de este tributo. En consecuencia una tasa única podría mejorar la administración tributaria de las alcaldías.
- ii. Se recomienda dar solución a la estructura de la alícuota brindándole una mayor simplicidad al tributo: Los problemas que causan las ventas entre jurisdicciones plantean con las actuales disposiciones un problema de difícil cumplimiento administrativo. Por otra parte, no se observa un proceso de coordinación multijurisdiccional todo lo cual resulta en la imposibilidad de control sobre las ventas efectuadas por los productores en jurisdicciones ajenas a las que son residentes. El Reglamento a la Ley intentó solucionar esta situación, excediéndose claramente de los alcances de la potestad reglamentaria.
- iii. Incorporar principios simples como sería el lugar de producción del bien o de radicación del prestador de servicios para suplir la ausencia de normas en cuanto al tratamiento jurisdiccional del impuesto. Como acción de mediano plazo y para dar una solución de fondo a la estructura del impuesto debería generarse un régimen convenio entre las municipalidades.
- iv. Eliminar las exenciones y tratamientos especiales Este régimen deberán eliminarse totalmente y darle potestad al municipio sobre las políticas de incentivos económicos a implementar en su jurisdicción en concordancia con su Plan Estratégico.
- v. Las normas de aplicación del tributo podrían ser más flexibles en forma que ajusten el hecho económico al hecho de pago, es decir eliminar el lapso de tiempo entre hechos. Se recomienda considerar la posibilidad de efectuar pagos periódicos (mensuales o trimestrales) en lugar de efectuar el pago a nivel anual.
- vi. Sobre una base de fortalecimiento en administración tributaria se recomienda, de forma temporal, implementar un mecanismo de coordinación de fuentes por cuota adicional, en donde por medio de la DEI se cobre este impuesto al mismo tiempo de adquirir el impuesto sobre ventas ya que mantienen la misma base impositiva.²⁶
- vii. Se requiere de un programa permanente de administración tributaria municipal que fortalezca la gestión tributaria de los municipios.
- viii. Se Propone la conformación de Mancomunidades Tributarias, sin lacerar la autonomía municipal, que estructure una oficina de recaudación regional bajo criterios de administración tributaria eficiente y que con el cobro de una comisión de éxito, incremente en forma directa la recaudación de los tributos municipales.

²⁶ / Una experiencia exitosa es la que se lleva a cabo actualmente respecto al cobro de la tasa municipal de uso de vías públicas el cual es cobrado simultáneamente con el Impuesto a las Matrículas de Vehículos, que es recaudado por la DEI. Acá existe un acuerdo interinstitucional, sobre la base de valores coordinados entre la AMHON y el conjunto de Municipios, y cuyos fondos obtenidos son girados automáticamente a los municipios donde se encuentran radicados los vehículos sujetos al impuesto.

b) Impuesto sobre Bienes Inmuebles

El impuesto sobre la tenencia de bienes inmuebles debería constituir por sus características la fuente central de recaudación municipal. Honduras establece que el impuesto de bienes inmuebles grava el valor patrimonial inmobiliario ubicado en cada ejido municipal sin considerar el domicilio del propietario o del tenedor que podrían estar ubicados en otra jurisdicción.

Teniendo como base este impuesto, se considera que un modelo de financiamiento municipal debe considerar necesariamente las rentas asociadas a los beneficios que se generan en los precios del suelo como consecuencia del desarrollo urbano y el crecimiento de las ciudades. En su proceso natural de crecimiento, las ciudades suelen experimentar un inusitado incremento en los precios del suelo en sus áreas de expansión y reordenamiento produciendo enormes ganancias para unos pocos (propietarios del suelo).

Mientras tanto, los costos sociales asociados a la expansión urbana, son asumidos por el grueso de habitantes para quienes la pobreza, la marginalidad y el deterioro de la calidad de vida van en aumento como producto de una población que crece a ritmos mayores que la provisión adecuada de servicios.

Lo que debe hacer el Estado y, en este caso, la municipalidad, es “equilibrar las cargas” entre los grandes beneficios privados generados por el aumento de los precios y los intereses colectivos o, dicho en otros términos, entre los que ganan mucho y los que sufren los costos sociales del crecimiento de las ciudades. El principal mecanismo que le permite al Estado equilibrar estas cargas es de tipo fiscal y se denomina, plusvalía. En este sentido, la plusvalía debe ser entendida como un sistema de reparto que permite recuperar parte de esas ganancias excepcionales para devolverlas a la ciudad para su beneficio colectivo. Si las plusvalías no son recuperadas, así sea parcialmente, las inequidades sociales tenderán a agudizarse por la falta de compensación entre ganadores y perdedores.

Ahora bien, debido a que la Ley de Municipios ha sido reformada en distintas oportunidades en lo que respecta al impuesto sobre bienes inmuebles, el Reglamento aún no ha incorporado dichas modificaciones por no haberse actualizado el mismo de manera concordante con dichos cambios, hecho que produce una falta de concordancia entre ambas normas legales. Al respecto la ley ha sufrido modificaciones importantes, como por ejemplo en lo que respecta al régimen de exoneraciones, ya que mientras antes se encontraban exentos los primeros 20.000 lempiras del valor catastral registrado o declarado de los inmuebles destinados a habitación de su propietario, actualmente el nivel del monto exento es creciente y directamente relacionado con el tamaño poblacional del municipio.

De esta manera la reforma ha introducido un claro beneficio para los bienes ubicados en los Municipios medianos y grandes, con el consiguiente detrimento en la recaudación de los mismos.

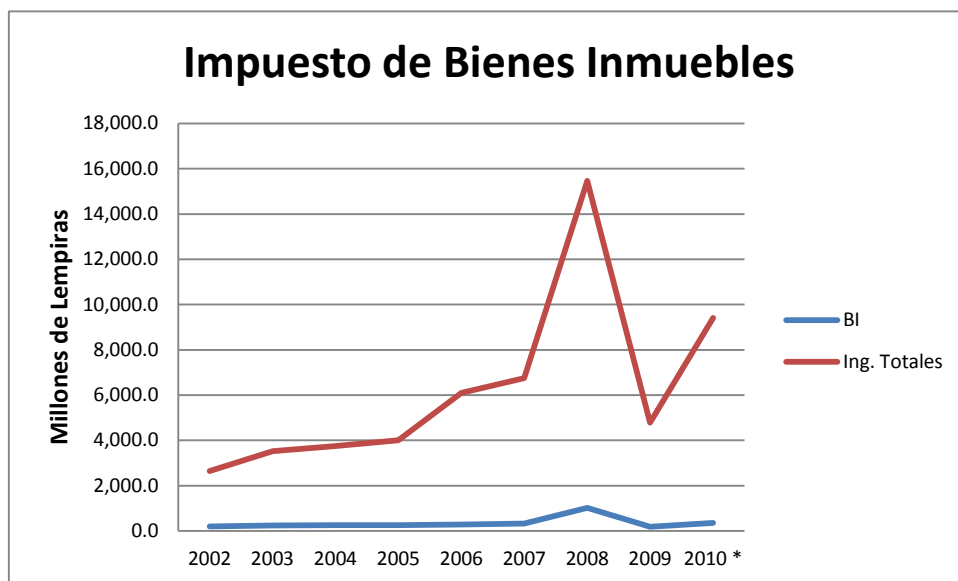
Un aspecto de relevancia constituye el criterio para la determinación de las valuaciones de los bienes, ya que según el Reglamento el impuesto recae sobre el valor de la propiedad o del patrimonio inmobiliario, registrado en la Oficina de Catastro Municipal al 31 de mayo de cada

año, o en su defecto en función de la declaración jurada presentada, la que podrá quedar sujeta a un avalúo posterior, en caso de que los bienes no hubiesen sido catastrados. Se observa que existe una clara limitación en las facultades conferidas a las Municipalidades en aspectos puntuales como la fijación de las fechas y forma de pago de los distintos impuestos. En ese sentido la ley señala que el impuesto se cancelará en el mes de agosto de cada año sobre la base de los valores registrados al 31 de mayo del mismo periodo, debiendo aplicarse esta norma en todos los municipios por igual, y sin considerar la posibilidad de alterar la fecha de pago.

En lo que respecta a las tasas o tarifas aplicadas sobre la valuación de los bienes, el decreto 124 también introduce modificaciones a la Ley de Municipalidades que aún no han sido recogidas por el Decreto Reglamentario. Al respecto la norma vigente señala que en el caso de bienes inmuebles urbanos la misma será de “hasta” 3,5 lempiras por mil, y de “hasta” 2,5 lempiras por mil para los inmuebles rurales. La reforma implicó una reducción de la imposición exclusivamente para los bienes urbanos, ya que de un máximo de 5,0 lempiras por mil ha pasado a ser actualmente el 3,5 por mil. Nuevamente se observa en esta materia una disminución de su potencial impacto recaudatorio, el que sumado al aumento del valor de las exoneraciones y la incorporación del proceso de concertación, tiende a reducir el ingreso de este tributo para las arcas municipales.

El comportamiento del impuesto sobre bienes inmuebles durante el período 2002 al 2010, comprueba que este impuesto no ha logrado establecerse como el principal fuente de financiamiento municipal en Honduras, ya que en promedio apenas representó el 6.7% de los ingresos totales municipales, como se observó en la Tabla 15. Por otro lado, en la Gráfica No. 15, se observa una tendencia con rendimientos marginales decrecientes en vista que han crecido en forma menos que proporcional que los ingresos totales en el mismo período; esta situación se contrapone con la tendencia que, en cada municipio, presenta el crecimiento en el mercado del valor de los bienes sujetos a este impuesto.

Gráfico No.15



Fuente: Datos en base del SINEMUN, SEFIN y BCH.

*/Proyecciones según comportamiento histórico

Según lo antes expuesto, debe considerarse a este impuesto como prioridad para un programa de reforma fiscal municipal, debido a su poco rendimiento real, cuando por esencia es el impuesto por excelencia del municipio para la recaudación de recursos. La estructura de la alícuota y el régimen de exoneraciones resultan en el detrimento de la recaudación potencial de las municipalidades, además de un notorio tratamiento preferencial a municipalidades con poblaciones numerosas frente a municipalidades menos pobladas.

De la revisión a los principios de una administración tributaria eficiente se derivan las siguientes recomendaciones:

- i. Unificar la alícuota en L 3,50 por millar y eliminar las exenciones discriminatorias según el tamaño de la población de los municipios.

La excesiva rigidez legal, tanto en la determinación de la base imponible como en el momento para la declaración y pago del tributo, impide una mejoría en la administración de los recursos de las municipalidades, además del flujo de efectivo. Adicionalmente, los criterios para la base impositiva no son equitativos.

- ii. Dar más facultades al municipio en cuanto a la base y momento de cobro del tributo.
- iii. Se recomienda sustituir el procedimiento de concertación de valores de bienes inmuebles por otro esquema más consistente con el indicado en la legislación nacional (por ejemplo: Ley de Expropiaciones). El Procedimiento de Concertación de Valores de los bienes inmuebles con los diferentes sectores económicos y sociales de las respectivas jurisdicciones realmente no responde a la dinámica del tributo. Es más justo seguir un esquema de Tribunal Arbitral, con representación de los vecinos y de los municipios, es decir, la individualización de la situación jurídica.
- iv. Se requiere de un programa permanente de administración tributaria municipal que fortalezca la gestión tributaria de los municipios, en particular la coordinación que debe de existir con el Instituto de la Propiedad.
- v. Acá también, se Propone la conformación de Mancomunidades Tributarias, sin lacerar la autonomía municipal, que estructure una oficina de recaudación regional bajo criterios de administración tributaria eficiente y que con el cobro de una comisión de éxito, incremente en forma directa la recaudación de los tributos municipales.

c) Impuesto Personal

Este tributo grava a las personas naturales en función del monto de ingresos anuales generados en cada municipio. Al igual que los impuestos a los bienes inmuebles, este impuesto es considerado una de las fuentes potencialmente más importantes dentro del municipios, ya que el mismo grava en forma progresiva los ingresos que los contribuyentes obtienen en el término municipal. Es gradual, ya que en la medida se aumenta el nivel de ingresos, el monto a pagar por el contribuyente aumenta también, en consecuencia tiene objetivos redistributivos dentro del municipio.

El hecho imponible es la obtención de ingresos dentro del término municipal, en consecuencia se consideran como tales a toda clase de sueldos, jornales, honorarios, dividendos, rentas, intereses, productos, provechos, participaciones, rendimientos, y en general cualquier

percepción en efectivo, en valores o en especie. En lo que respecta al principio jurisdiccional aplicado la ley indica que este se radicará en el lugar donde se ubica la fuente generadora de la renta, es decir, en el Municipio donde ésta se obtuvo.

En materia de exenciones se señalan a las siguientes:

1. Las que estén constitucionalmente consideradas, tales como el ingreso de los docentes en servicio en las escuelas hasta el nivel primario;
2. Los ingresos de las personas mayores de 65 años y cuyos ingresos brutos anuales no excedan del mínimo no imponible para el impuesto a la renta;
3. Los ingresos de las personas naturales pero que ya hayan tributado según las normas del impuesto de industria, comercio y servicios.

Sobre el monto de ingresos brutos la Ley establece una tarifa progresiva constituida por nueve distintos niveles de renta, sin considerar ningún mínimo exento, que comienza en la tasa del 1,50 por mil hasta llegar a una tasa marginal máxima del 5,25 por mil.

Tabla 19: Estructura de las tasas marginales y medias del impuesto personal único

Ingresos anuales de la persona natural		Pagará			Impuesto pagado por el extremo superior en L	Tasa media del extremo superior por millar
Más de L.	a L.	L.	Mas L por millar Tasa Marginal	Sobre el Exceso de L		
0	5,000		1.50	0	8	1.50
5,001	10,000	8	2.00	5,000	18	1.75
10,001	20,000	18	2.50	10,000	43	2.13
20,001	30,000	43	3.00	20,000	73	2.42
30,001	50,000	73	3.50	30,000	143	2.85
50,001	75,000	143	3.75	50,000	236	3.15
75,001	100,000	236	4.00	75,000	336	3.36
100,001	150,000	336	5.00	100,000	586	3.91
150,001	o mas	586	5.25	150,000		
Ejemplos:	200,000	586	5.25	150,000	849	4.24
	500,000	586	5.25	150,000	2,424	2.85

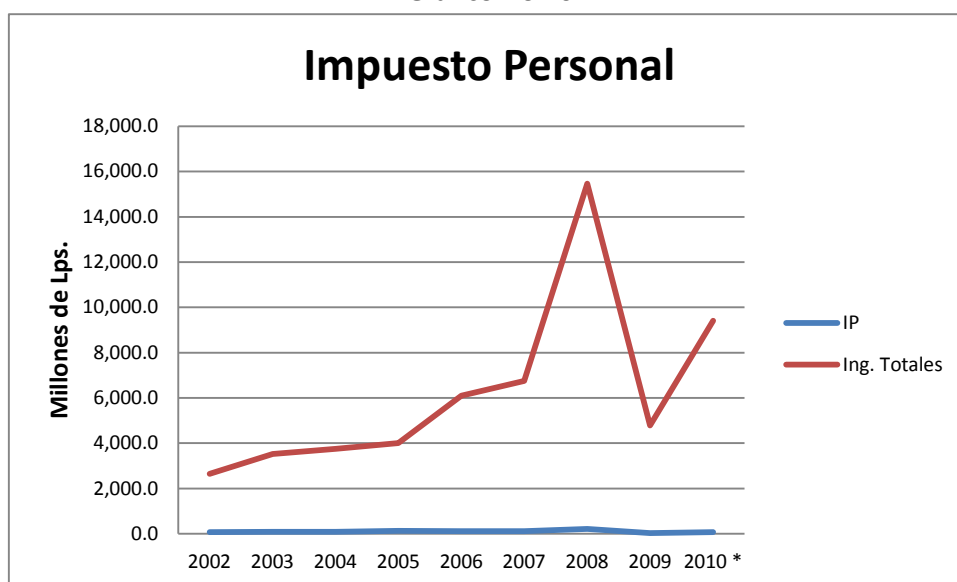
Fuente: Elaboración en base a Ley de Municipalidades

En razón de los problemas indicados, el impuesto a las personas se convierte en un impuesto al ingreso salarial obtenido en relación de dependencia, ya que los ingresos obtenidos por cuenta propia, profesionales, sector informal, rentas financieras y dividendos raramente pueden llegar a ser controlados por los Municipios, a excepción de que se generalice el principio de retención en la fuente pagadora para todo tipo de ingreso.

La dificultad que plantea la circunstancia práctica en la aplicación de este tributo con relación al limitado control que puede ejercer el Municipio, hace que la escala progresiva pierda relevancia. También la falta de actualización de la escala del impuesto resulta en un incremento real en el monto del gravamen generando un impacto en el contribuyente. Consecuentemente, y para ganar en términos de equidad horizontal, se sugiere simplificar la escala, introducir un monto mínimo exento y emplear una escala proporcional o única.

El comportamiento del impuesto personal durante el período 2002 al 2010, comprueba que este impuesto tampoco ha logrado establecerse como una de las principales fuentes de financiamiento municipal en Honduras, ya que en promedio apenas representó el 2% de los ingresos totales municipales, como se observó en la Tabla 15. Por otro lado, en la Gráfica No. 16, se observa una tendencia totalmente decreciente, lo cual denota una falta completa de capacidad municipal en la administración tributaria de este tributo, ya que ni siquiera se puede recaudar el crecimiento por inflación o salario mínimo.

Gráfico No.16



Fuente: Datos en base del SINEMUN, SEFIN y BCH.
 */Proyecciones según comportamiento histórico

Según lo antes expuesto, y con mayor urgencia, debe considerarse a este impuesto como prioridad para un programa de reforma fiscal municipal, debido a su poco rendimiento real, cuando por esencia es una de los impuestos municipales por excelencia para la recaudación de recursos. La estructura de la alícuota y el régimen de exoneraciones resultan en el detrimento de la recaudación potencial de las municipalidades.

De la revisión a los principios de una administración tributaria eficiente se derivan las siguientes recomendaciones:

- i. Se recomienda como mínimo transformar la escala progresiva en una tasa proporcional, en lugar de los nueve tramo actuales y agregar un monto mínimo de ingresos.
- ii. Para los efectos de obtener cruces de información con la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI), es razonable armonizar las normas del tributo para coordinar las mismas con las disposiciones del impuesto nacional sobre la renta de las personas físicas.

- iii. El régimen de exención de ciertos gremios respecto a este tributo genera una discriminación tributaria contraria a la equidad, lo cual debe eliminarse.
- iv. La excesiva rigidez legal en el momento de la declaración y pago del tributo impide un mejor flujo de recursos que favorezca a la municipalidad, en consecuencia debe darse mayor grado de libertad a las municipalidades de administrar el tributo. Por ejemplo, dar más facultades al municipio en cuanto al momento de cobro.
- v. Se requiere de un programa permanente de administración tributaria municipal que fortalezca la gestión tributaria de los municipios, en particular la coordinación que debe existir con la DEI para cruzar información sobre la renta de los contribuyentes.
- vi. Acá también, se propone la conformación de Mancomunidades Tributarias, sin lacerar la autonomía municipal, que estructure una oficina de recaudación regional bajo criterios de administración tributaria eficiente y que con el cobro de una comisión de éxito, incremente en forma directa la recaudación de los tributos municipales
- vii. Sobre una base de fortalecimiento en administración tributaria se recomienda, de forma temporal, implementar un mecanismo de coordinación de fuentes por cuota adicional, en donde por medio de la DEI se cobre este impuesto al mismo tiempo de adquirir el Impuesto sobre la Renta ya que mantienen la misma base impositiva.

d) Impuesto de Extracción o Explotación de Recursos e Impuesto Pecuario

Ambos tributos podrían ser considerados como formando parte de la familia de la imposición selectiva a la producción en el sentido de que reconocen como hecho imponible la extracción o explotación de recursos naturales en el primer caso y la faena o el destace de ganado en el segundo, si bien en materia del impuesto a la explotación de recursos podría ser también considerado como un canon de explotación.

Para el caso del impuesto de explotación de Recursos, en cuanto al ámbito o amplitud de los hechos imponibles alcanzados por el tributo, tanto la Ley como el Reglamento definen como tal a la extracción o explotación de canteras, minerales, hidrocarburos, y bosques, así como también a la caza, pesca, o extracción de especies acuáticas, todo ello independientemente de su centro de transformación, almacenamiento, proceso, acopio o cualquier otra disposición que acuerde el Estado.

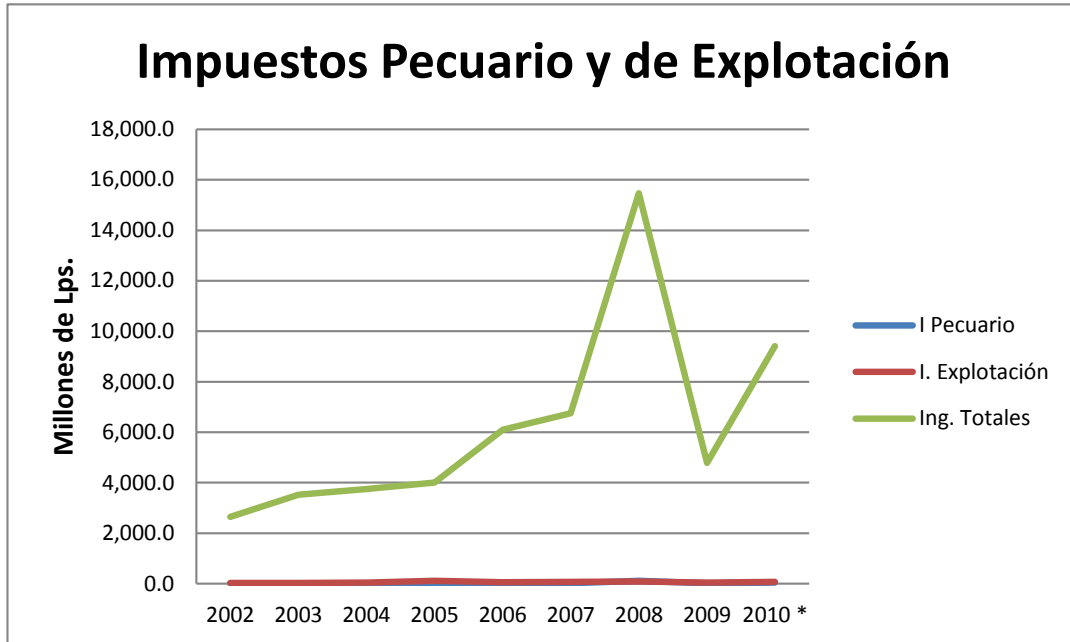
En cuanto a la tarifa aplicada se señala que, en general la misma es de tipo ad-valorem en el 1,0% del valor comercial de los recursos naturales explotados o extraídos, mientras que en lo que respecta a los minerales metálicos ésta es del tipo específico y se fija en 50 centavos de dólar estadounidense (US\$ 0,50) por tonelada de material o broza procesable.

En lo que respecta al impuesto pecuario el monto del tributo se establece de manera diferente según la calidad del ganado faenado o sacrificado, dividiéndose en dos categorías -ganado mayor y menor- y quedando sujeta a una alícuota de un salario mínimo diario por cabeza sacrificada en el primer caso y de medio salario en el segundo caso, siguiendo para ello la escala establecida en el Decreto Ejecutivo.

El comportamiento de estos impuestos durante el período 2002 al 2010, es casi imperceptible desde el punto de vista del financiamiento de la gestión municipal y su aplicación no registra un control en la explotación de los recursos naturales del municipio y la protección de la

sanidad en el consumo de carnes en el término municipal. Por otro lado, en la Gráfica No. 17, se observa una tendencia totalmente decreciente, lo cual denota una falta completa de capacidad municipal en la administración tributaria de este tributo.

Gráfico No.17



Fuente: Datos en base del SINEMUN, SEFIN y BCH.
 */Proyecciones según comportamiento histórico

Según lo antes expuesto deben considerarse a estos impuestos como objetos de un programa de reforma fiscal municipal, debido a su poco rendimiento real, considerando su impacto fiscal, sin olvidar el nivel de control que ejercen desde el punto de vista económico.

De la revisión a los principios de una administración tributaria eficiente se derivan las siguientes recomendaciones:

- i. Se requiere de un programa permanente de administración tributaria municipal que fortalezca la gestión tributaria de los municipios, en particular la coordinación que debe de existir con la SERNA., la SAG y la SS, para impulsar la normativa de la regulación.
- ii. Acá también, se propone la conformación de Mancomunidades Tributarias, sin lacerar la autonomía municipal, que estructure una oficina de recaudación regional bajo criterios de administración tributaria eficiente y que con el cobro de una comisión de éxito, incremente en forma directa la recaudación de los tributos municipales.

e) Estructura de los Ingresos Tributarios Municipales, Tasas y Otros.

Resulta relevante revisar la estructura de los Ingresos Tributarios Municipales, tasas y otros ingresos (derechos) y el comportamiento de los impuestos más importantes, el mismo se ilustra en la tabla 20, de la serie histórica 2002 al 2010 y la gráfica No. 18, del cual se extraen las siguientes conclusiones:

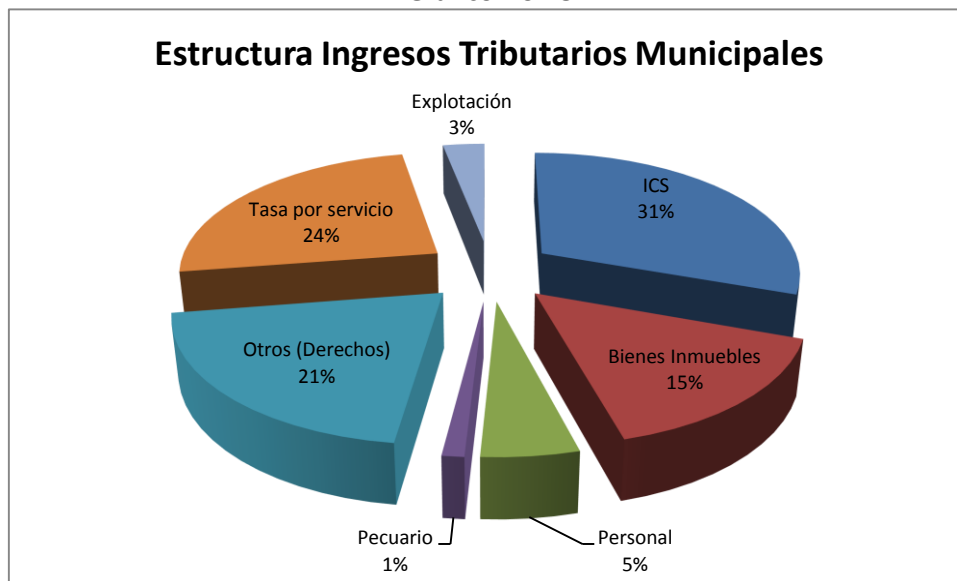
Tabla 20: Estructura de los Ingresos Tributarios Municipales, Tasas y Otros

CONCEPTO	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 *	promedio
Ing Tributarios										
ICS	34.7%	18.8%	10.7%	39.2%	30.3%	44.5%	39.1%	28.5%	28.5%	30.5%
Bienes Inmuebles	16.9%	16.2%	18.0%	14.1%	12.7%	11.9%	16.4%	16.0%	16.0%	15.4%
Personal o Vecinal	6.3%	5.8%	6.7%	6.9%	5.2%	4.3%	3.4%	3.3%	3.3%	5.0%
Impuesto Pecuario	1.0%	0.8%	1.1%	0.8%	0.6%	0.6%	1.9%	1.9%	1.9%	1.2%
Explotación	2.4%	2.2%	3.0%	6.2%	2.9%	2.7%	1.4%	3.4%	3.4%	3.1%
Tasa por servicio	24.9%	33.3%	40.6%	14.5%	28.1%	18.7%	18.5%	20.5%	20.5%	24.4%
Otros (Derechos)	13.8%	22.9%	19.8%	18.4%	20.2%	17.3%	19.3%	26.4%	26.4%	20.5%

Fuente: Datos en base del SINEMUN, SEFIN y BCH.

*/Proyecciones según comportamiento histórico

Gráfico No.18



Fuente: Datos en base del SINEMUN, SEFIN y BCH.

*/Proyecciones según comportamiento histórico

- i. En las Municipalidades Hondureñas, el impuesto más importante es el de Industria, Comercio y Servicios ya que en ha representado, en promedio, un 31% de los ingresos tributarios municipales. La importancia de este impuesto ha mantenido una tendencia creciente en el periodo en análisis, aumentando su participación de 35 por ciento en el año 2002 a cerca del 40% en el año 2008, sin embargo en el año 2009 esta participación disminuyó al 28.9%.
- ii. El segundo impuesto en importancia es el de Bienes Inmuebles, aunque la participación del mismo, en promedio, es sólo del 15.4 por ciento. La recaudación de este impuesto se encuentra prácticamente estancada en todo el período de análisis.
- iii. Lo mismo ocurre con el Impuesto Personal, cuya participación apenas alcanza al 5 por ciento de los ingresos impositivos desde 2002 al 2010.
- iv. En cuanto a la tasa por servicios municipales, estas financian, en promedio, el 24.4% de los gastos municipales y se reporta en el rubro de otros recursos que durante el 2002 al 2010 representan el 20.5%

4.6. Marco de Ingresos No Tributarios.

a- Tasas Municipales

Las tasas municipales se constituyen en los Planes de Arbitrios, que anualmente aprueban las Corporaciones Municipales, en él se establecen las tasas por servicios, con base en los costos reales en que incurra la Municipalidad y únicamente se podrá cobrar a quien reciba el servicio, La Ley de Municipalidades y su reglamento otorgan esta potestad y señalan que el concepto de cobro de tasas se origina en la prestación efectiva de servicios públicos municipales al contribuyente o usuario.

No obstante, así como es de restrictiva la Ley de Municipalidades en los aspectos impositivos normando en todos sus detalles el proceso de determinación y cobro de los mismos, así es de amplia en lo que concierne a las tasas, consagrando a estas últimas exclusivamente el artículo 84 de la Ley en la que señala que los municipios podrán establecer tasas por: a) prestación de servicios directos e indirectos; b) utilización de bienes ejidales; y c) servicios administrativos que afecten o beneficien al habitante del municipio.

Las escasas consideraciones que la Ley de Municipalidades dedica a la aplicación de las tasas contrastan con la excesiva preocupación puesta en definir, con precisión, el ámbito de los impuestos, como si ambos fuesen parte de fenómenos económicos totalmente independientes. En ese sentido, el espíritu del legislador, puesto en la ley, no refleja las situaciones reales en cuanto a la necesidad de captación de ingresos y de movilización de los recursos locales, que son necesarios para mejorar la eficiencia de las administraciones tributarias municipales, y es por ello que en varias oportunidades se han observado casos empíricos de aplicación de tasas excesivas, cuyo efecto va mucho más allá de la recuperación de los costos por los servicios brindados, constituyéndose, en los hechos, en un verdadero impuesto; o por el contrario, la fijación de tasas con criterios clientelistas, por debajo de los costos de provisión del servicio, que generan una presión sobre el sistema tributario municipal y afectan los niveles de inversión pública municipal.

Tabla 21: Competencias Municipales

Servicios regulares	Servicios permanentes	Servicios eventuales
Recolección de basura	Locales en mercado público	Autorización de libros contables
Servicio de bomberos	Uso de cementerios públicos	Permisos de operación
Alumbrado público	Estacionamientos o plazas publicas	Permisos para espectáculos públicos
Suministro de energía eléctrica	Locales de destace de ganado	Certificaciones matrimoniales
Agua potable	Otros similares	Matrículas de vehículos y armas
Alcantarillado		Licencia de agricultores y otros

Teléfonos		Elaboración de levantamientos cartográficos
Vialidad Urbana y Terciaria		Inspección de construcciones
Medio Ambiente		Extensión de certificaciones y constancias
Titularidad del Agua		Limpieza de solares baldíos
Otros similares		Uso de espacios públicos
		Permisos de ventas ambulantes
		Licencia para explotación de productos naturales
		Cartas de venta de ganado
		Registros de marcas y señales
		Guías de traslado de hacienda
		Otros similares

Es relevante para la correcta aplicación de tasas de servicios, hacer la distinción entre los conceptos de tasa y tarifa o precio que se paga por un servicio. Delimitar la naturaleza o esencia de tasa, que resulte en la diferenciación con tarifa. (Ej. Tarifa de Agua o Basura, Tasa de Seguridad o de Permisos de Construcción).

Gráfico No.19



Fuente: Datos en base del SINEMUN, SEFIN y BCH.

*/Proyecciones según comportamiento histórico

El comportamiento de las Tasas Municipales durante el período 2002 al 2010, comprueba que esta fuente de, en promedio, representó el 9.2% de los ingresos totales municipales, como se observó en la Tabla 15. Por otro lado, en la Gráfica No. 19, se observa una tendencia con rendimientos marginales decrecientes en vista que han crecido en forma menos que proporcional que los ingresos totales en el mismo período; esta situación se contrapone con la percepción pública de que las tasas por servicios municipales son cada vez mayores.

De la revisión a los principios de una administración tributaria eficiente se derivan las siguientes recomendaciones:

- i. Se recomienda definir claramente el concepto “tasa” en cuanto es la prestación y la relación que debe existir para efectos de su cobro.
- ii. Se recomienda la definición del hecho imponible a fin de encausar la tasa a su verdadera naturaleza que es la de prestar un servicio.
- iii. Como muchos de los impuestos anteriormente expuestos, es trascendente simplificar el tratamiento de las tasas, para que haya consistencia y lógica en su aplicación.
- iv. Se recomienda hacer una tarea de agrupamiento de los valores correspondientes a las tasas para contribuir a una estructura más transparente y dar simplicidad al sistema en general.
- v. Identificar las tasas más importantes o representativas y normar su aplicación de forma que no pueda tergiversarse su naturaleza.
- vi. Se recomienda establecer criterios legales para la aplicación de las tasas más importantes.
- vii. Se recomienda analizar los planes de arbitrios más relevantes y acotar o simplificar aquellos aspectos más complejos o controversiales, de forma tal que sean tomados como referencia por el resto de alcaldías.

b- Contribuciones por mejoras

En lo que respecta a la Contribución por Mejoras, se define el concepto de este instituto señalando que “es la que pagarán a las Municipalidades, hasta que se recupere total o parcialmente la inversión, los propietarios de bienes inmuebles y demás beneficiarios de obras municipales, cuando por efecto de las mismas se produjera un beneficio para la propiedad o persona”. De manera complementaria se faculta a las Municipalidades para decidir respecto al porcentaje del costo de la obra o servicios a recuperar, considerando para ello además del costo de la obra, las condiciones económicas y sociales de la comunidad beneficiada.

El Poder Ejecutivo a través del Decreto Reglamentario ha puesto de manifiesto una serie de parámetros que deberán ser considerados tanto para el caso de la contribución de mejoras como para las tasas, buscando de esta manera orientar y armonizar los criterios que deberían seguir las Municipalidades en esta materia, si bien las normas específicas en cada jurisdicción quedan establecidas con la aprobación del Plan de Arbitrios.

El Reglamento de la Ley de Municipalidades (Atr. 141) establece que los Municipios deberán emitir un Reglamento Especial a los efectos de la recuperación del monto de las inversiones realizadas en el que deberán consignarse el procedimiento para fijar el monto a recuperar según la naturaleza de la obra, el porcentaje de beneficios directos recibidos por los inmuebles

beneficiados por la obra, y las condiciones económicas y sociales de los habitantes del Municipio, así como los intereses cargados, el plazo de recuperación, los recargos en caso de mora y demás elementos que se requieran en el desarrollo de la obra. Por lo que puede observarse de las normas contenidas en el Plan de Arbitrios de algunas Municipalidades importantes del país, en general el proceso de recuperación de los fondos invertidos es efectuado una vez concluida las obras respectivas, excepto en el caso de que, con un acuerdo dado por mayoría de los vecinos y mediando circunstancias de emergencia, se autorice al municipio al cobro de la contribución aunque la obra no esté iniciada o terminada.

Según Sabaini, el concepto que ha utilizado la Ley de Municipalidades y su Reglamento, no tiene la claridad necesaria para la efectiva aplicación de esta forma de recaudación de recursos, en consecuencia se derivan las siguientes recomendaciones:

- i. Se recomienda definir claramente este instituto siguiendo las tendencias de los modelos de código tributario modernos. El cobro que se ha hecho de este concepto siempre ha sido realizado "ex post", es más efectivo utilizarlo como un cobro que permita el financiamiento de la obra.
- ii. Se recomienda normar que la contribución por concepto de mejoras pueda ser cobrada para financiamiento de la obra y no la recuperación de inversiones, utilizando los mecanismos de las asociaciones públicos privados. (APP).
- iii. Se recomienda preparar un modelo de reglamento especial de distribución y cobro de inversiones para ser utilizado por las municipales como base para su aprobación respectiva.
- iv. Deberá guardarse la debida consistencia entre la Ley de Contribución por Mejoras (Decreto 178-87) y la normativa municipal (Decreto 130-95).

4.7. Transferencias Gubernamentales a los Municipios

Los principales argumentos para justificar la transferencia de recursos desde el nivel nacional al territorial son:

- i. Disminuir desigualdades en la capacidad fiscal entre las entidades territoriales (equidad horizontal)
- ii. Proveer una canasta similar de bienes y servicios en todas las municipalidades
- iii. La disponibilidad de bases tributarias más amplias en el nivel nacional (equidad vertical).
- iv. Orientar los recursos a determinados bienes que producen altas externalidades interjurisdiccionales.

Según sus objetivos, las transferencias se dividen en tres tipos. Las de propósito general o de libre destinación por la entidad receptora; las específicas destinadas a propósitos predeterminados, normalmente en bienes que producen altas externalidades como la educación y la salud; y las mixtas que son una combinación de las dos anteriores. Así mismo, las transferencias pueden ser con y sin contrapartida.

Tomando en cuenta lo anterior, se puede concluir que un sistema óptimo de transferencias intergubernamentales debe consistir en transferencias con contrapartida para programas de

interés de los gobiernos nacionales y para programas que generan externalidades sobre otras entidades territoriales, y en transferencias de propósito general que se distribuyan mediante fórmula que proporcione mayores recursos per cápita a las entidades territoriales con desventaja fiscal.

La Tabla 22 muestra la transferencia de recursos hacia los gobiernos locales efectuada vía presupuesto gubernamental, en aplicación a la legislación vigente de la Ley de Municipalidades y reformas y por medio del Decreto 72-86 hacia las municipalidades puerto.

Tabla 22: Transferencia de recursos a los gobiernos locales

Rubro	Descripción	Distribución
Presupuesto Nacional	Hasta el 2009 el Gobierno Central tuvo la obligación de trasladar de sus ingresos tributarios anuales un 5% en partidas trimestrales hacia los gobiernos municipales. A partir de la reforma aprobada en el 2010 a la Ley de Municipalidades, el porcentaje de la transferencia cambia: 7% en 2010, 8% en 2011, 9% en 2012, 10%, en 2013 y 11% a partir del 2014.	<p>En lo que respecta al uso de las transferencias la ley estipula que las mismas deben ser utilizadas según criterios preestablecidos, lo cual limita su autonomía financiera. De acuerdo a las reformas de la Ley cada municipalidad está obligada a distribuir la transferencia de la forma siguiente: el 1% para la ejecución y mantenimiento de programas y proyectos en beneficio de la niñez y la adolescencia, un 2% para los programas y proyectos para el desarrollo económico, social y el combate a la violencia en contra de las mujeres y un 13% para la operación y mantenimiento de la infraestructura social. También podrán usar hasta un 15% para gastos de administración propia; las municipalidades cuyos ingresos propios anuales, excluidas las transferencias, no excedan de Lps. 500 mil (26,288 dólares) podrán destinar para dichos fines hasta el doble de este porcentaje. Información de la SEIP para el 2010 reportó un total de 95 municipalidades con ingresos propios inferiores a L.500,000.00.</p> <p>El resto de los recursos de las transferencias se destina a inversión, a cubrir la contraparte exigida por los organismos que financien los proyectos; al pago de las aportaciones a la AMHON, al pago de las aportaciones que los municipios hacen a las mancomunidades o asociaciones y para transferencias en bienes o servicios a las comunidades para inversión.</p> <p>De acuerdo a las reformas a la Ley de Municipalidades plasmadas en el decreto número 143 del año 2009, se establece lo siguiente:</p>

	<ul style="list-style-type: none">- El gobierno destinará de los ingresos tributarios del Presupuesto de Ingresos y Egresos de la República de cada año los porcentajes siguientes: 7% en el 2010; 8% en el 2011; 9% en el 2012, 10% en el año 2013 y 11% a partir del año 2014.- La distribución se hará de la siguiente manera: un 50% se distribuirá en partes iguales entre los municipios amparados por esta reforma. Del restante 50%, un 20% se distribuirá en función del tamaño poblacional municipal y un 30% en función de los niveles de pobreza calculados con base a necesidades básicas insatisfechas, según el último Censo nacional de Población y Vivienda. <p>El artículo 92 de las Disposiciones Generales del Presupuesto de Ingresos y Egresos de la República, aprobadas para el 2010, indica que el Gobierno Central hará efectiva las transferencias del 7%, y del 4% u 8% a los municipios puerto, siempre que las municipalidades acrediten haber entregado a la Secretarías del Interior y Población y de Finanzas, por medio de la Dirección General de Fortalecimiento Local los documentos siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none">1) La rendición de cuentas/liquidación presupuestaria del año anterior, a más tardar el 31 de Enero del año siguiente, misma que también debe ser entregada al Tribunal Superior de Cuentas;2) El informe trimestral del avance físico y financiero de los proyectos en ejecución a más tardar 15 días de finalizado el trimestre o, en su caso, el programa de los proyectos a ejecutarse con el monto a recibir, un mes antes de iniciar los proyectos;3) El presupuesto anual de ingresos y egresos del año actual incluyendo la planilla o nómina de salarios y el plan de inversión municipal a más tardar el 31 de enero del mismo año, para dar cumplimiento a los Artículos 91,93,98, numeral 6 de la Ley de Municipalidades.4) El Plan de Arbitrios publicado en el Diario Oficial La Gaceta, en la Gaceta Municipal o en otros medios de comunicación local;
--	--

		<p>5) Los informes mensuales de la ejecución del presupuesto de ingresos y egresos, remitidos a más tardar el día 8 de cada mes, incluyendo, en su caso, constancia por transferencia de cuota al Cuerpo de Bomberos;</p> <p>6) El informe semestral de la gestión municipal a más tardar 15 días después de cada semestre.</p>
Decreto 72-86	Transferencia a Municipios Puerto	Respecto a los Municipios Puerto, La Empresa Nacional Portuaria (ENP) destina anualmente el 4% de los recursos derivados de la actividad portuaria ejecutada en cada uno de ellos, excepto el Municipio de Amapala que recibe el 8%.
Ley del Fondo para la Reducción de la Pobreza. Decreto No. 70-2002 ²⁷ /	Transferencia de recursos de condonación de deuda externa para financiamiento de programas y proyectos que conforman el Plan Anual de Inversión Municipal de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza de cada municipio	De los recursos de la condonación de la deuda externa a Honduras aprobados en forma oficial a mediados del 2005, el Gobierno Central ha venido destinando los municipios a partir del 2006, una suma anual equivalente a 37 millones de dólares.

Fuente: Ley de Municipalidades y sus reformas; Decreto 72-86, Secretaría de la Presidencia.

Las Transferencia gubernamentales como fuente de recursos es fundamental en el propósito de conseguir un modelo de financiamiento óptimo para el desarrollo municipal. De su adecuado diseño, se pueden esperar impactos importantes en la estructura fiscal de los municipios y en el desarrollo local. Tres aspectos son los fundamentales en este análisis i) el efecto redistributivo, ii) el esfuerzo fiscal y iii) los usos.

El efecto redistributivo de una transferencia, llamado “efecto igualatorio” por el Federalismo Fiscal, consiste en proporcionar mayores recursos per cápita a las municipalidades con desventaja fiscal (menores ingresos tributarios), para que puedan proveer a sus comunidades una canasta de bienes y servicios públicos similar a la que pueden ofrecer los municipios con mayor capacidad fiscal propia.

Tabla 23. CUADRO EFECTO IGUALITARIO DE LA TRANSFERENCIA

Categoría Poblacional	# Municipios	Ingreso corriente per pobre 2005	Transferencia al 5% per pobre 2005	Transferencia al 5% per pobre 2010	Efecto igualitario 2005	Proporción	Efecto Igualitario 2010	Proporción
Menor a 3,000	21	73	868	3,038	941	37%	2,184	80%
3,000 - 7,000	94	104	507	1,775	611	25%	1,320	41%
7,000 - 15,000	93	117	272	952	389	15%	890	25%
15,000 - 50,000	71	232	156	546	387	15%	708	21%
50,000 - 100,000	12	169	169	592	738	29%	804	33%
100,000 - 150,000	5	107	107	375	844	33%	1,200	39%
150,000 >	2	351	351	1,229	2,573	100%	2,956	100%

Fuente: Datos en base del SINEMUN, SEFIN y BCH. Proyecciones según comportamiento histórico

²⁷/http://www.poderjudicial.gob.hn/juris/Leyes/Ley%20del%20Fondo%20para%20la%20Reduccion%20de%20la%20Pobreza%20(actualizada-07).pdf

Antes de entrar a revisar los efectos redistributivos de la transferencia para reducir las inequidades horizontales, el estudio del Consorcio GFA²⁸/ mencionó cuales son los criterios definidos en la Ley de Municipalidades para la distribución de esos recursos entre los municipios y sus ponderadores.

- i. Un cincuenta por ciento (50%) de la transferencia se distribuye en parte iguales a los municipios;
- ii. El restante cincuenta por ciento (50%) conforme a los criterios siguientes:
 - a. Población, proyectada conforme al último Censo de Población y Vivienda por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE);
 - b. Pobreza, de acuerdo a la proporción de población pobre de cada municipio con base en el método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), según el último Censo de Población y Vivienda;
 - c. Eficiencia fiscal, de acuerdo con el incremento demostrado entre los ingresos tributarios per-cápita de cada municipio, entre el penúltimo y antepenúltimo año.

La distribución basada en estos criterios, a partir del 2005 y hasta el 2010, se realizó en la forma siguiente:

Tabla 24 Criterios de Distribución de la Transferencia

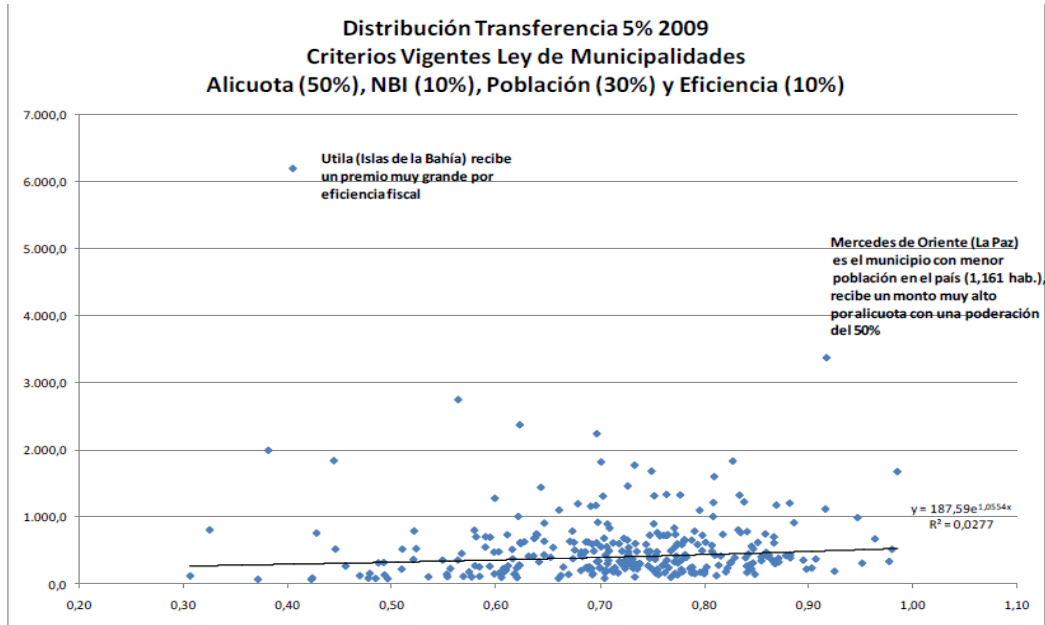
Criterio	2005	2006	2007	2008	2009	2010*
Población	43%	38%	35%	32%	30%	30%
Pobreza	7%	8%	9%	10%	10%	10%
Eficiencia Fiscal	0%	4%	6%	8%	10%	

La población va perdiendo participación progresivamente y los criterios de pobreza y eficiencia fiscal van ganando ese mayor peso, favoreciendo proporcionalmente más al de eficiencia. Para evaluar el efecto redistributivo o, lo que es lo mismo, la reducción de las inequidades horizontales, se obtuvo un indicador de transferencia per cápita (relación entre el monto de la transferencia que recibe cada municipio y la población).

A su vez, este indicador se relaciona en forma gráfica con el NBI de cada municipio para determinar la correlación entre la transferencia y la pobreza. Si la tendencia muestra que los municipios más pobres reciben mayores transferencias per cápita, el efecto redistributivo o la reducción del desequilibrio horizontal, es mayor. Esta metodología refleja un concepto de equidad muy general ("equidad fiscal"), entendido como la igualación del ingreso (o del gasto público) potencial per cápita entre municipios.

²⁸/ Consorcio GFA. "Proponer las modificaciones necesarias a los criterios y ponderaciones definidas en el artículo 91 de la Ley de Municipalidades para la distribución de la transferencia del 5% y al artículo 98 sobre límites al gasto de funcionamiento, en un marco de equidad, eficiencia y racionalidad en la asignación y uso de los recursos públicos". SEIP / UE. Septiembre 2009.

Gráfico No. 20



En el gráfico No.17 se muestra la relación entre la transferencia según una simulación^{29/} que corresponde a los criterios vigentes en el artículo 91 de la Ley de Municipalidades. Estos son: alícuota (50%), NBI (10%), población (30%) y eficiencia fiscal (10%). Los resultados se presentan en la gráfica siguiente y para el conjunto de municipios del país.

Como conclusión el estudio estableció que la distribución con los criterios vigentes en la Ley de Municipalidades hace muy poco por reducir las “inequidades horizontales”.

La línea de tendencia y el coeficiente de correlación R^2 , muestra una relación muy baja entre la transferencia per cápita y el NBI.^{30/} En otros términos, los criterios actuales no garantizan una distribución cuya tendencia general sea mayores transferencias per cápita para las municipalidades más pobres, reduciendo así la capacidad de la transferencia para disminuir las “inequidades horizontales”.

Es importante destacar dos casos en esta distribución. El de Utila en Islas de la Bahía, que recibe la mayor transferencia per cápita con cerca de L. 6,200 por habitante. Este resultado se debe al monto de recursos por eficiencia fiscal dado que la municipalidad logró un crecimiento de los ingresos tributarios per cápita de más 30%, tasa muy superior al del resto de municipalidades del país.

^{29/} Las simulaciones se hacen con base en el monto a distribuir de la transferencia para el año 2009, equivalente a L. 1,593 millones

^{30/} A la gráfica, se le agrega una línea de tendencia (exponencial) y un indicador estadístico, el R^2 o coeficiente de determinación, que asume valores entre 0 y 1 (0 a 100%) y mide el grado de asociación o explicación entre dos variables, en este caso, la transferencia per cápita y el NBI. Entre más alto sea el R^2 , mayor es la asociación entre estas dos variables. Por lo anterior, la combinación de criterios y ponderadores que arroje un R^2 mayor, será la propuesta que mejor corrige las “inequidades horizontales”.

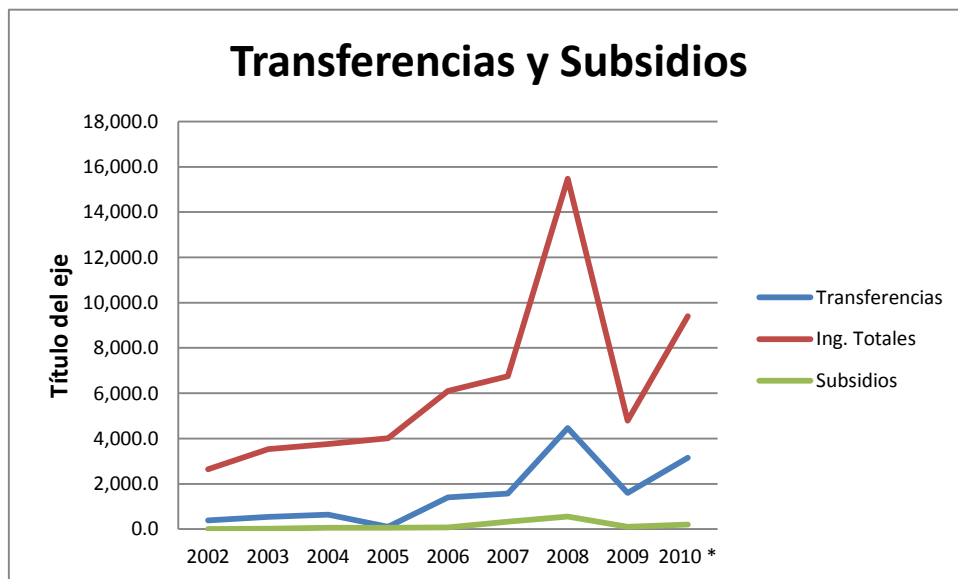
Lo anterior ratifica lo inconveniente de utilizar una tasa de crecimiento como indicador para evaluar la eficiencia fiscal. Cuando los crecimientos son muy altos, el municipio que logra este resultado concentra un monto excesivo de los recursos a distribuir sin que ello garantice que ese crecimiento, o uno similar, se mantengan en el tiempo, mientras que municipios que han venido haciendo un esfuerzo por lograr un crecimiento más sostenido, no son suficientemente premiados.

El otro caso que llama la atención es el de Mercedes de Oriente (La Paz). Por ser el municipio de menor población en el país (1,161 habitantes), recibe una transferencia per cápita muy superior a las demás municipalidades, principalmente por el efecto de la alícuota. Esta transferencia es cercana a los L. 3,500 por habitante. También hay un conjunto de municipios que reciben altos recursos por efecto de este criterio, con transferencias per cápita superiores a L. 2,000 por habitante pero cuyos NBI no son los más altos del país (inferiores a 60%).

Estos casos son evidencia clara del sesgo que introduce el componente de la alícuota para lograr una distribución más equitativa de la transferencia al concentrar recursos muy grandes en pocos municipios, sin que necesariamente estos correspondan con altos niveles de pobreza. Ello limita significativamente la capacidad de la transferencia para reducir las “inequidades horizontales”.

El comportamiento de las Transferencias del Gobierno Central reportados por las alcaldías durante el período 2002 al 2010, comprueba que esta fuente de ingresos municipales, en promedio, representó el 21.3% de los ingresos totales municipales, como se observó en la Tabla 14, presentando una tendencia, cada vez más importante en el financiamiento de la gestión municipal; en este sentido, se determinó que dentro de la estructura de los ingresos totales en el 2002 las transferencias representaron el 14.4%, mientras que este mismo indicador subió al 33.5% en el 2010.

Gráfico No.21



Fuente: Datos en base del SINEMUN, SEFIN y BCH.
 */Proyecciones según comportamiento histórico

Por otro lado, en la Gráfica No. 21, se observa una tendencia de las transferencias y de los subsidios entregados a las municipalidades; los cuales, en el caso de las transferencias, guardan una relación proporcional al comportamiento de los ingresos totales en el mismo período; esta situación no es coincidente en el caso de las subvenciones en vista que aún no se ha eliminado el carácter discrecional de las mismas, no obstante a su relativa importancia en el financiamiento de programas y proyectos municipales.

De la revisión a los principios de una administración tributaria eficiente se derivan las siguientes recomendaciones:

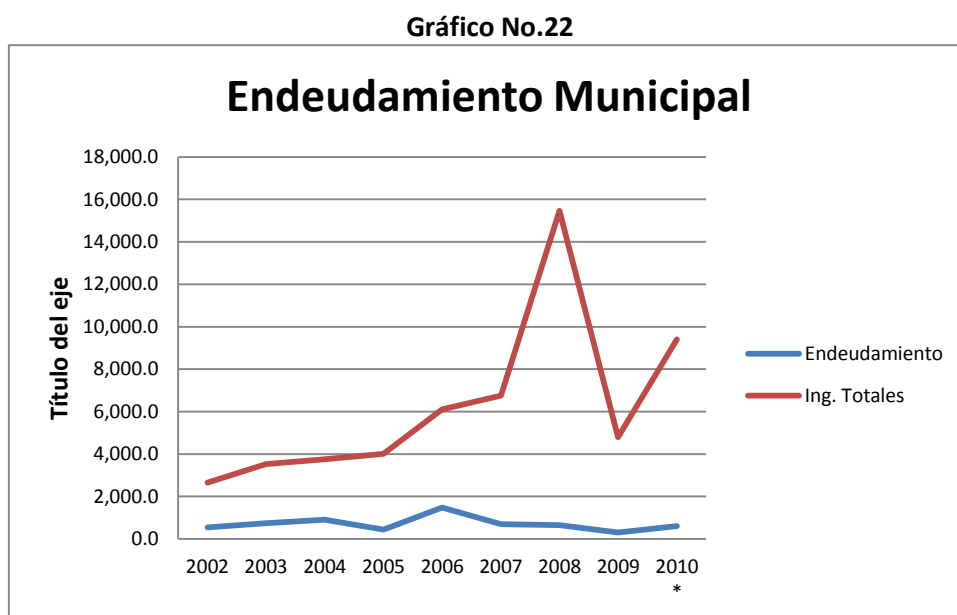
- i. Validar el impacto de las reformas a la distribución de las transferencias e cuanto al cumplimiento de reducir los desequilibrios horizontales y verticales de las alcaldías hondureñas.
- ii. Ampliar el estímulo de las alcaldías incorporando nuevamente criterios de eficiencia fiscal, pero orientados hacia una mayor inversión per cápita o esfuerzo fiscal per cápita.
- iii. Reglamentar un esquema de transferencias condicionadas al uso en forma sectorial y no bajo el concepto de devolución de base imponible nacional. Esto incluye el manejo transparente del financiamiento de los gastos de funcionamiento con estos recursos.
- iv. Reducir la discrecionalidad en el momento de entrega de las transferencias, programando desembolsos fijos periódicos y de ajuste a la última transferencia en concordancia con los ingresos corrientes nacionales efectivamente recaudados.
- v. Implementar mecanismos de apalancamiento financiero de las transferencias presupuestadas, de forma tal que las municipalidades pueden programar las inversiones financiadas con ellas.

4.8. Acceso al Crédito Municipal

El endeudamiento es una fuente necesaria dentro del esquema de financiamiento porque permite anticipar en el tiempo la realización de obras prioritarias para el desarrollo municipal, que superan la capacidad de financiamiento autónoma. Si bien el endeudamiento es necesario en el ordenamiento financiero para contribuir al desarrollo municipal, también es cierto que debe ser controlado para hacerlo sostenible evitando con ello situaciones indeseables de insolvencia.

El comportamiento de los créditos reportados por las alcaldías durante el período 2002 al 2010, comprueba que esta fuente de ingresos municipales, en promedio, representó el 14.2% de los ingresos totales municipales, como se observó en la Tabla 14, presentando una tendencia totalmente decreciente en el financiamiento de la gestión municipal; en este sentido, se determinó que dentro de la estructura de los ingresos totales en el 2002 el endeudamiento municipal representaron el 20.5%, mientras que este mismo indicador bajó al 6.3% en el 2010. No obstante, esta situación puede ser mal interpretada, en el sentido de orientar a concluir que las alcaldías cada vez utilizan menos el crédito para financiar la gestión municipal; sin embargo, se debe introducir, en esta reflexión, el comportamiento que han tenido los "Otros Ingresos de Capital" que en estricto sentido son endeudamiento, los cuales, en promedio del período analizado representan el 18% de los ingresos totales municipales, con una tendencia creciente, ya que para el año 2002 su participación fue del 9.2% pasando al

27.8% en el 2010. En este sentido y tomando en consideración el comportamiento de ambos registros municipales (Crédito y Otros ingresos de capital) se define que el comportamiento es en el margen con una tendencia creciente, lo cual se observa en la Gráfica No. 22.



Fuente: Datos en base del SINEMUN, SEFIN y BCH.
 */Proyecciones según comportamiento histórico

En la tabla 25 se muestra la dinámica del crédito municipal en el período 2002-2010*

Tabla 25: Dinámica del Crédito Municipal. 2002 – 2010*
 En miles de Lempira

Concepto	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
# Municipalidades	69	87	81	179	134	105	120	110	115
Servicio de Deuda	L. 370,719	L. 387,518	L. 747,813	L. 562,279	L. 847,776	L. 1851,157	L. 1954,561	L. 187,650	L. 196,753
Volumen de Prestamos	L. 543,519	L. 738,560	L. 900,257	L. 434,281	L. 1469,157	L. 479,523	L. 679,987	L. 534,578	L. 654,876

Fuente: Datos en base del SINEMUN, SEFIN, CNBS y BCH.
 */Proyecciones según comportamiento histórico

Es indudable que el crédito se ha dinamizado en la medida en que un número importante de municipalidades acceden a esta fuente de recursos. Incluso, el monto de préstamos contratados en el 2004 es equivalente a 1.4 veces la transferencia del 5%, es decir, se apalanca una cantidad importante de recursos, o sea que el monto de recursos obtenido por las municipalidades, como transferencia nacional, es lo que ha permitido a las mismas un mayor acceso a recursos procedentes de la banca comercial.

4.8.1. Autonomía en las Decisiones de Endeudamiento

La Constitución de la República, en sus Artículos 348 y 357, establece que las decisiones de endeudamiento de los gobiernos municipales están regulados legalmente por el Código Municipal, por lo que la realización de operaciones de crédito interno están bajo su responsabilidad, pero requieren las autorizaciones señaladas por leyes especiales.

En el Artículo 87 de la Ley de Municipalidades se hace manifiesto que las municipalidades pueden contratar préstamos y realizar otras operaciones financieras. Cuando los empréstitos se realicen con entidades extranjeras, se seguirán los procedimientos establecidos en la Ley de Crédito Público. Asimismo, el Artículo 88 de esa misma ley faculta a los municipios a emitir bonos para el financiamiento de obras y servicios, siempre que se cuente con la autorización de la Secretaría de Finanzas y con un dictamen favorable del Directorio del Banco Central y sean utilizados de acuerdo a los planes de desarrollo nacional.

El Artículo 8 de la Ley de Crédito Público especifica que la política de endeudamiento público le compete al Poder Ejecutivo, por medio de las Secretarías de Finanzas, de Planificación y del Banco Central de Honduras, debiendo guardar consistencia con la política monetaria, crediticia y cambiaria, aprobada por las autoridades competentes. De igual manera el Artículo 9 de esa misma Ley indica que la política de endeudamiento público estará enmarcada en los planes nacionales de desarrollo, presupuestos del Sector Público y en los demás instrumentos de política económica. Dicha política deberá esencialmente:

- i. Determinar el monto anual de contratación de obligaciones que implique endeudamiento público, considerando el producto interno bruto, las reservas internacionales del Estado, la estabilidad financiera, la capacidad de pago del servicio de la deuda y las demás variables correspondientes;
- ii. Definir la necesidad del endeudamiento público, en función del proceso de desarrollo nacional;
- iii. Definir los criterios de elegibilidad de inversiones del Sector Público o de actividades cuya ejecución demande endeudamiento público;
- iv. Contribuir a la ordenada administración de las finanzas públicas, estableciendo límites al endeudamiento y fijando condiciones para la contratación de la deuda que sean compatibles con el interés nacional;
- v. Definir criterios para el cumplimiento del servicio de la deuda y para la oportuna y adecuada utilización de los fondos provenientes de operaciones de Crédito Público.

4.8.2. Límites Constitucionales y Legales de Endeudamiento

Los Artículos 89 y 90 de la Ley de Municipalidades de Honduras, indican que los fondos obtenidos mediante empréstitos o bonos no podrán destinarse a fines distintos para los que fueron autorizados. Por otra parte, limita a las municipalidades a dedicar el pago de empréstitos o emisión de bonos, un porcentaje no superior al 20% de los ingresos ordinarios anuales de la municipalidad, cuando se trate de financiar obras cuya inversión no es recuperable.

Este indicador tiene problemas de diseño porque los ingresos, por si solos, no son una buena medida de capacidad de pago del servicio de la deuda municipal. Utilizar el ingreso corriente para medir el nivel de endeudamiento no es adecuado precisamente porque dichos ingresos pueden estar altamente comprometidos con el gasto corriente, y por lo tanto, no dejan un remanente suficiente para cubrir el servicio de la deuda. De ahí que el mejor referente para medir el endeudamiento sea el ahorro corriente.

4.8.3. Importancia Relativa del Stock y Servicios de Deuda Municipal

Se estima que el servicio de deuda en relación a los gastos municipales presenta un comportamiento ascendente, hasta situarse en casi una cuarta parte de los gastos totales y en más del 50% de los gastos corrientes para el año 2010. Estas cifras revelan una importante carga de los servicios de atención a la deuda en las finanzas municipales de Honduras, que requiere una evaluación para determinar su nivel de sostenibilidad y de riesgo crediticio.

**Tabla 26: Indicadores de endeudamiento para el total de municipios
Años 2002 y 2010**

Concepto	2002	2010
Servicio deuda (millones de US\$) *	22.4	160
Servicio de deuda / Gasto corriente %	27.6	64
Servicio de deuda / Gasto total %	14.3	29.5
Servicio de deuda /Ingresos propios	25.8	74.5

Fuente: Elaboración en base a cifras del SINIMUN. Secretaría del Interior y población

* Incluye amortización y pago de intereses

4.8.4. Regulación del Endeudamiento Municipal

En el Estudio sobre Normativa para la Regulación del Endeudamiento Municipal en Honduras^{31/} proponer un estamento para regular el endeudamiento municipal, que permita potenciar el desarrollo local de manera financieramente sostenible, para lo cual se estudió:

- i. La norma vigente,
- ii. Se determinó si existe un problema real de sobreendeudamiento,
- iii. Cuál es su magnitud y su tendencia y cuales las causas de esta situación. Así mismo, se realizaron estimaciones de capacidad de endeudamiento con los parámetros propuestos para controlar la deuda municipal.

Cabe indicar que el estudio presentó datos solo para los años 2002 y 2003 por lo que la presente actualización se analizan la serie a partir del 2002 al 2010 para lo cual se amplía el análisis y esto permite una mayor percepción con respecto a los niveles de endeudamiento que presentan las municipalidades.

El consultor Vargas parte de la premisa: **¿Porque es necesario controlar el endeudamiento municipal?**

La acumulación excesiva de endeudamiento puede generar dificultades financieras en la medida en que genera una corriente de repagos por intereses y amortizaciones, que deben ser consistentes con la situación fiscal y con el crecimiento de la economía. Si no lo son, la situación se torna insostenible, pues los ingresos públicos generados no serán suficientes para cubrir el servicio de la deuda.

^{31/} Vargas, Cesar. Estudio Sobre Normativa Para La Regulación del Endeudamiento Municipal en Honduras. SEIP. Junio 2005.

Cuando las municipalidades se ven enfrentadas a la demanda de los ciudadanos por mejores servicios públicos, su impulso natural es a aumentar el déficit y el endeudamiento, sin promover, necesariamente, un esfuerzo por recaudar mayores ingresos propios o por generar suficiente ahorro corriente para hacer sostenible la deuda. El aumento de las transferencias nacionales puede generar un desincentivo al aumento de ingresos propios y un incentivo al aumento del déficit ante expectativas de mayores aportes futuros del nivel nacional.

La falta de responsabilidad fiscal de los gobiernos locales puede llevar a aumentos desproporcionados del déficit y la deuda pública que se oponen a los objetivos macroeconómicos del país. La forma de minimizar el efecto macroeconómico de las finanzas municipales debe centrarse en el diseño de un sistema de incentivos suficientemente poderoso para generar disciplina fiscal y análisis rigurosos del riesgo crediticio más que en discutir las bondades de la descentralización como política pública.

El consultor Vargas propone:

- i. El sistema de incentivos debe incorporar al menos tres instrumentos que han demostrado ser efectivos en el control al endeudamiento. Estos son: a) imponer límites al nivel de endeudamiento, b) fortalecer el buen funcionamiento del mercado de crédito y c) fortalecer el control y la responsabilidad fiscal.
- ii. Imponer límites al nivel de endeudamiento.
- iii. Establecer restricciones a las operaciones de préstamos y ejercer controles efectivos sobre estos.

Normalmente los límites se imponen en función de la capacidad de pago de la entidad, que podría estar determinada como un porcentaje entre el servicio de la deuda y los ingresos corrientes o el ahorro disponible. El sentido de estos límites es evitar que la municipalidad contrate préstamos por encima de su capacidad autónoma de pago y, por lo tanto, evitar incrementos del déficit más allá de lo sostenible.

- ✓ Fortalecer el buen funcionamiento del mercado de crédito

Si hay disciplina crediticia en el mercado, las municipalidades (demanda) que quieran usar el crédito tienen un incentivo fuerte para ordenar sus finanzas y esto se traduce en control al gasto, recaudo de mayores ingresos, mejores sistemas de información financiera y endeudamiento más sostenible.

En un mercado de crédito municipal funcionando bien, los bancos (oferta) toman las decisiones de aprobación de los préstamos en función de un análisis riguroso del riesgo financiero del prestatario.

Cuando los créditos se otorgan en función exclusivamente de la seguridad que proporcionen las garantías (por ejemplo, usando como garantía las transferencias nacionales) se desincentiva el esfuerzo fiscal, se generan ineficiencias y se debilita la disciplina crediticia que debe imponer el mercado.

- ✓ Fortalecer el control y la responsabilidad fiscal.

Fortalecer las entidades de auditoría y control fiscal y determinar responsabilidades fiscales por las actuaciones de los funcionarios municipales en la gestión financiera son instrumentos que han probado ser efectivos en el control al déficit y al endeudamiento municipal.

4.8.5. Sobreendeudamiento de las Municipalidades

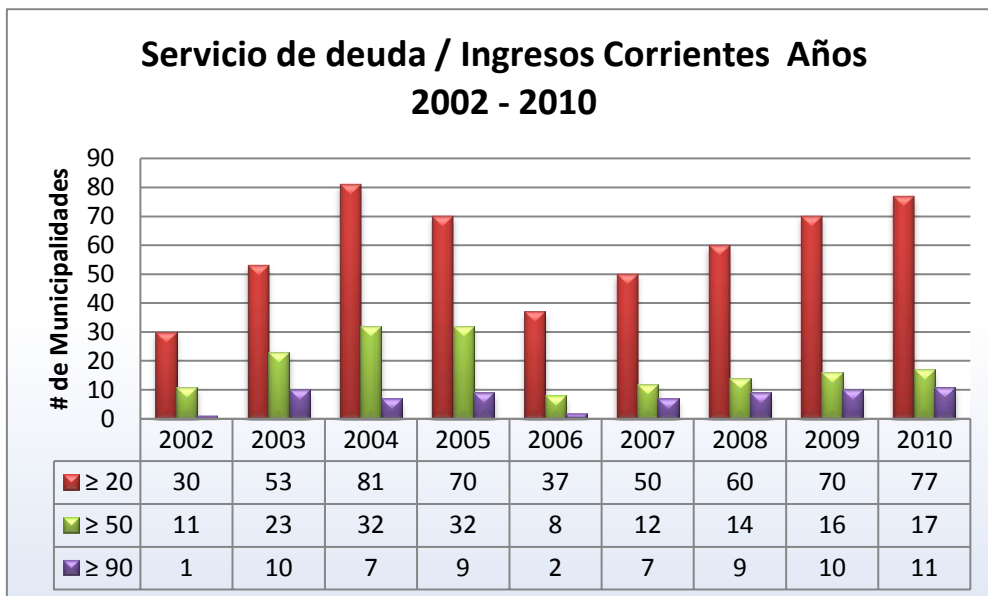
i. *Indicador de cobertura: servicio deuda/ingresos corrientes, (Art 90 Ley Municipalidad)*

Es un indicador de cobertura, que mide cuanto ingreso se está comprometiendo para cubrir el servicio de la deuda. Entre menos comprometido estén los ingresos corrientes con el flujo de amortizaciones e intereses, la cobertura es mayor y, en consecuencia, el nivel de endeudamiento de la municipalidad será menor.

La Ley de Municipalidades permite que los municipios Hondureños comprometan hasta el 20% de los ingresos que se reciben corrientemente. Esto significa que los préstamos quedan limitados a aquel volumen cuyo servicio de deuda (amortizaciones e intereses) no sea mayor a ese porcentaje.

Como se indica en el Gráfico No. 23 las municipalidades del país han aumentado su utilización del crédito comprometiendo un alto porcentaje del ingreso corrientes y con el cual deben ser financiados también los gastos de funcionamiento y la inversión programada, significa que el endeudamiento asumido es excesivo.

Gráfico No.23



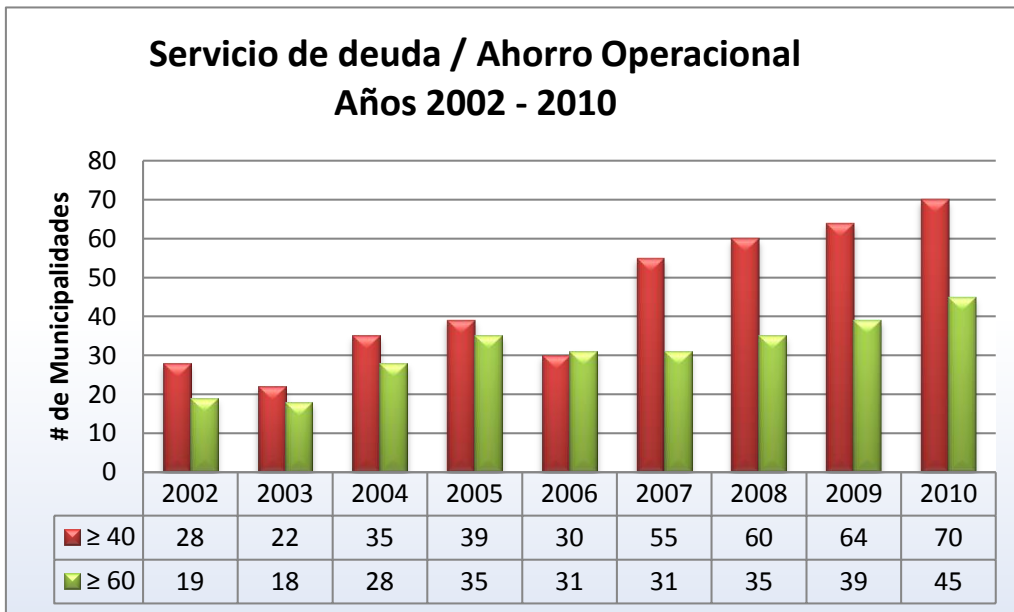
Fuente: Datos en base del SINEMUN, SEFIN, CNBS y BCH.
 */Proyecciones según comportamiento histórico

Esta situación posiblemente conlleva a problemas de iliquidez, aumento de otros pasivos corrientes (pago de nóminas y transferencias), aumento del déficit e insostenibilidad en el pago de la deuda porque la municipalidad no estaría en capacidad de servir un flujo de amortizaciones e intereses tan elevado.

Durante el periodo de 2002-2010 el número de municipalidades que han presentado niveles críticos, han superado el 50% de cobertura de deuda; a su vez municipalidades como El Rosario, San Lorenzo, Silca, Puerto Cortes, Villa de San Antonio y Comayagua han presentado niveles superiores al 100% durante el periodo de análisis.

El ahorro operacional es el excedente de recursos entre los ingresos corrientes y el gasto corriente y por lo tanto, es el disponible para cubrir las necesidades de inversión y el servicio de la deuda vigente y apalancar nuevo endeudamiento. Como se observa en el Gráfico No. 24 para efectos de la estimación se tomará un nivel por encima de 40% y por debajo de 60% como señal de alarma y por encima de 60% como de sobreendeudamiento.

Gráfico No.24



Fuente: Datos en base del SINEMUN, SEFIN, CNBS y BCH.
*/Proyecciones según comportamiento histórico

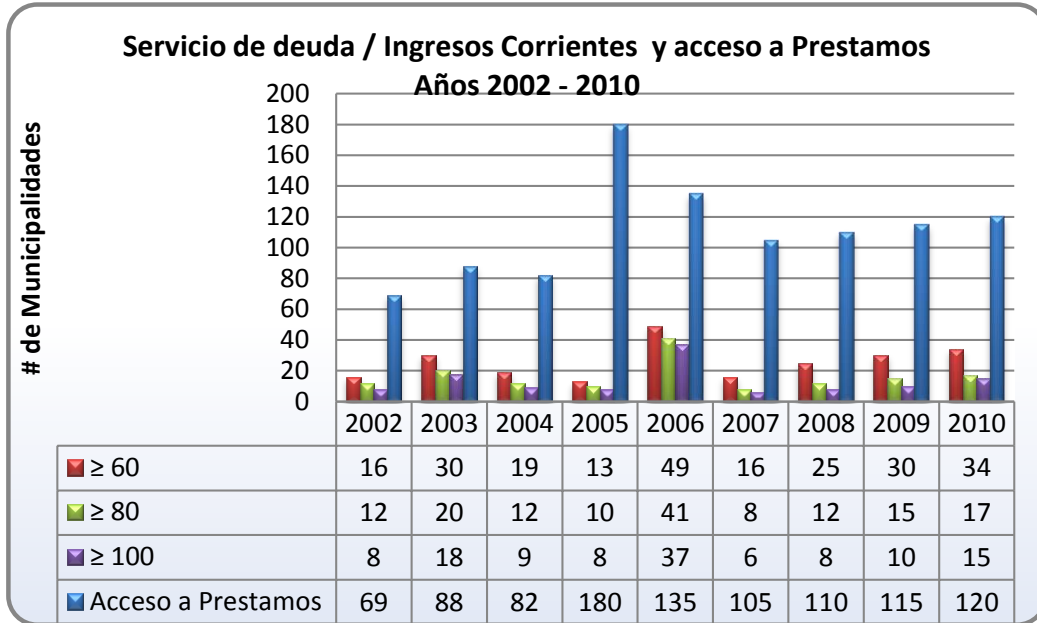
En el 2002, un grupo de (28) municipalidades presentaban un nivel en el indicador por encima de 40% y de estas (19) tenían niveles considerados como críticos, por encima de 60%. En el 2010, se estimó que las municipalidades que superaban el límite máximo (40%) eran ya 55 y con un nivel crítico en el indicador eran 11. En conclusión, entre el 2002 y 2010 el número de municipalidades en situación de sobreendeudamiento aumento significativamente.

ii. *Préstamos/ingresos corrientes.*

Indicador tipo “proxy” que se utiliza para evaluar el nivel de endeudamiento desde el stock de la deuda y complementar el análisis de los indicadores de flujo explicados anteriormente.

Según la información de las liquidaciones presupuestales, en su conjunto las municipalidades obtuvieron préstamos por L. 543 millones durante el 2002 y L 1,469 millones en el 2006, lo cual significa un crecimiento cercano al 170.3%, pasando a L. 201, millones en el 2010 esta reducción es resultado de una disposición restrictiva emitida por el Congreso Nacional, la cual limita el periodo de endeudamiento.

Gráfico No.25



Fuente: Datos en base del SINEMUN, SEFIN, CNBS y BCH.

*/Proyecciones según comportamiento histórico

En tanto, el número de municipalidades que obtuvieron préstamos paso de 69 en el 2002 a 105 en el 2010, esto es un 52% más de entidades, lo cual refleja una dinámica importante en el uso de esta fuente de recursos. Sin embargo las municipalidades han incrementado el nivel de endeudamiento desde el 2007 hasta el 2010. Algunos municipios obtuvieron préstamos que en un solo año representaron más del 100% de su ingreso corriente.

Gráfico No.26



Fuente: Datos en base del SINEMUN, SEFIN, CNBS y BCH.

*/Proyecciones según comportamiento histórico

Para la mayoría de municipios los préstamos representaron entre el 40% y 60% del ingreso. Considerando que 40 de los 87 municipios que tuvieron préstamos en el 2003 también habían adquirido préstamos en el 2002 (esto es el 46%), es muy factible que en un buen número de entidades el saldo de la deuda haya estado muy cercano o superado el límite aceptable del 80% de los ingresos corrientes.

4.8.6. Sostenibilidad en el Pago de la Deuda

Una pregunta fundamental en todo este análisis es: ¿Qué tan sostenible es el nivel de endeudamiento actual? La respuesta está relacionada con el concepto de superávit primario.

iii. Superávit primario/servicio deuda

El superávit primario se define como la diferencia entre los ingresos totales (sin incluir desembolsos de créditos) y los gastos totales (sin incluir los intereses de la deuda ni las amortizaciones). Las municipalidades que alcanzan niveles altos de endeudamiento deben buscar generar un superávit primario que sea suficiente para cubrir el servicio de la deuda o incluso para repagar créditos. Si el superávit primario es negativo o no es suficiente para atender el flujo de repagos, la deuda es insostenible. Esta situación exigirá la búsqueda de nuevo endeudamiento para reflotar la deuda o refinanciar los pagos.

Los municipios se ordenaron en dos grupos: a- Los que tienen un resultado en el indicador cercano o mayor a la unidad, y b- Los que tiene resultado negativo.

Las conclusiones en este sentido son las siguientes:

- a. El primer grupo generó un superávit suficiente (o muy cercano) para pagar el servicio de la deuda, evitando con ello aumentar el endeudamiento global. Incluso algunos municipios generaron un superávit significativamente alto como para repagar parte de la deuda. De mantenerse esta tendencia, será factible reducir el endeudamiento a niveles menos riesgosos para la sostenibilidad financiera.
- b. El segundo grupo genera déficit primario como resultado de niveles de inversión por encima de los ingresos disponibles, requiriéndose aumentar el endeudamiento para cubrir no solo la mayor inversión sino los compromisos de la deuda. Este grupo presenta la situación más crítica porque el endeudamiento tiende a ser creciente e insostenible. Entre más alejado de la unidad (1) este el indicador, mayor es el problema de sostenibilidad de la deuda y si dicho resultado es negativo la situación es aún más crítica.

Como se muestra en la Tabla No. 27. el comportamiento de las municipalidades ha mejorado en los últimos dos años de análisis pasando de 30 municipalidades con indicadores negativos durante el 2002 a 15 para el año 2010; no obstante, durante el año 2005 se presentaron niveles críticos de déficit donde los niveles de inversión superaron los ingresos disponibles, y esto debido en gran parte por la ser un año "político" en el cual se tiene la tendencia a disminuir la gestión de cobros en la mayoría de los casos ya que es considerado un castigo al partido político que aspira a la reelección municipal.

Tabla 27: Número de Municipios con Superávit o déficit operativo

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Total	60	125	145	142	93	115	119	123	125
Mayores 1	30	51	72	10	47	100	101	105	109
Negativos	30	74	73	132	46	15	18	18	16

Fuente: Datos en base del SINEMUN, SEFIN, CNBS y BCH.

*/Proyecciones según comportamiento histórico

4.8.7. Causas asociadas al sobreendeudamiento municipal en Honduras

El sobreendeudamiento municipal puede constituirse en una brecha difícil de superar para el impulso de un proceso serio de descentralización fiscal, razón por la cual hay que atender, de forma temprana, las principales manifestaciones, las cuales se pueden resumir así:

- i. Deficiencias técnicas en el límite al endeudamiento municipal.
- ii. Desincentivo al endeudamiento de largo plazo.
- iii. Financiamiento en Base a Garantías
- iv. Excesivo gasto de funcionamiento.
- v. Débil capacidad de fiscalización y control en el Tribunal Superior de Cuentas.
- vi. Deficiencias en la información financiera.

4.8.7.1. Deficiencias técnicas en el límite al endeudamiento municipal

Tal y como fue diseñado en la legislación vigente, el límite al endeudamiento tiene varios aspectos que son cuestionables. En primer lugar, tomar los ingresos como base para medir el endeudamiento no es adecuado. La razón es que existen gastos fijos que, dependiendo de los niveles de ingreso pueden dejar poco remanente para honrar cumplidamente con el servicio de la deuda. En otros términos, un municipio puede tener altos ingresos pero si ellos están significativamente comprometidos con el gasto de funcionamiento no tendrá en la práctica suficiente capacidad de pago de la deuda.

Por ello, el indicador tal y como está diseñado pudo ampliar excesivamente la capacidad de endeudamiento municipal más allá de su capacidad de pago real llevando a algunas municipalidades a situaciones de sobreendeudamiento. Es por esto que podemos encontrar municipalidades que no exceden la capacidad legal de endeudamiento (indicador de servicio de deuda a ingresos ordinarios menor al 20%) pero en las cuales su capacidad efectiva o real de pagar la deuda es baja (indicador de servicio de deuda a ahorro operacional).

En el sistema bancario no se revisa si se está cumpliendo con el límite del indicador, porque no lo consideran como un requisito para que ellos otorguen créditos, sino como una obligación que ha sido establecida para la municipalidad. La norma no obliga a las entidades financieras a evaluar esta restricción al endeudamiento razón por la cual pasa desapercibido en los análisis de riesgo, es más, algunos Bancos hasta desconocen que esa normativa existe.

Tomar la amortización para medir el nivel de endeudamiento municipal. Una entidad como un municipio que tiene una vida infinita y debe tener acceso permanente al mercado financiero, generalmente paga una parte importante de sus préstamos con nuevos créditos. En este sentido, la capacidad de pago de una entidad de esta clase, está dada en función de que pueda pagar lo que no es susceptible de ser rotado: los intereses. Son los intereses y su crecimiento y no la amortización, lo que no puede exceder la capacidad de pago para que el endeudamiento sea sostenible. En todo caso, es preferible construir un indicador de endeudamiento incluyendo todo el servicio de la deuda y no solamente la amortización.

4.8.7.2. Desincentivo al endeudamiento de largo plazo

El numeral 19 del artículo 205 de la Constitución de la República, confiere al Congreso Nacional la atribución de aprobar o improbar los contratos que lleven involucradas exenciones, incentivos, y concesiones fiscales o cualquier otro contrato que haya de producir o prolongar sus efectos al siguiente período de Gobierno de la República.

Sin embargo, si el endeudamiento se justifica para el financiamiento de proyectos o programas que tienen fuentes de repagos debidamente identificadas (ej. vía tarifas), los créditos deben ser obtenidos, en concordancia a la vida económica del proyecto, al mayor plazo posible para hacer consistente el tiempo de recuperación de los costos con el flujo de ingresos, por lo cual no tiene ningún sentido la intervención del Congreso.

4.8.7.3. Financiamiento en Base a Garantías

Un sistema de garantías basado en la “pignoración” automática de recursos genera incentivos perversos tanto para el sistema bancario como para las municipalidades. Los Bancos al contar con la “pignoración” de una renta segura no tienen ningún incentivo para evaluar rigurosamente el riesgo del prestamista, la factibilidad financiera del proyecto a financiar y, por lo tanto, termina debilitando la disciplina crediticia que debe imponer el mercado. Los Bancos no cuentan con los modelos de análisis de riesgo para ser aplicados a estados financieros de la contabilidad municipal.

Este esquema, que puede ser justificable como base para dar inicio al desarrollo de un mercado de crédito municipal, tiene que avanzar y ser complementado, con análisis de riesgo más rigurosos, uso del flujo del proyecto como garantía acompañado de colaterales y el diseño de mecanismos novedosos que permitan superar la percepción de riesgo (cambios de alcaldes, deficiencia en la información financiera) como el uso del mecanismo de fideicomiso para la administración de los recursos generados para el pago de la deuda. El caso del mercado de Tegucigalpa financiado por un grupo de Bancos encabezado por el BAMER es un buen ejemplo de este tipo de esquemas.

4.8.7.4. Excesivo Gasto de Funcionamiento

Un gasto de funcionamiento sobredimensionado reduce el ahorro corriente y la capacidad de pago de la deuda. La norma actual permite a los municipios un gasto de funcionamiento entre 40% y 65% según el monto de sus ingresos corrientes. La mayoría de municipios está muy por encima del parámetro del 65%, es decir, presentan un nivel excesivo de gastos de funcionamiento.

El exceso de gasto puede estar significando que los municipios no están realizando el esfuerzo fiscal necesario para cubrir el funcionamiento y operación. Es decir, puede que el problema no sea únicamente de gasto excesivo sino de ineficiencia en el ingreso o una combinación de los dos factores. Pero también, el exceso de gasto puede estar evidenciando un nivel de subsidio muy alto en los servicios prestados por el municipio como son el agua potable, alcantarillado sanitario, alumbrado eléctrico, aseo, mantenimiento de calles, etc. Las tasas y derechos que se cobran posiblemente no alcanzan a cubrir los gastos de operación y mantenimiento de los servicios y esto genera un exceso de gasto sobre el ingreso corriente.

Así mismo, el exceso de gasto corriente significa que los municipios no están generando ahorro corriente, es decir, no producen excedentes de recursos sobre el gasto corriente. Generar suficientes ahorro es una condición fundamental para la sostenibilidad financiera porque estos recursos contribuyen a reducir el déficit, al pago de la deuda y al autofinanciamiento de la inversión.

4.8.7.5. Débil capacidad de fiscalización y control en el Tribunal Superior de Cuentas.

El Tribunal Superior de Cuentas es el rector del sistema de control y tiene como función constitucional la fiscalización a posteriori de los fondos, bienes y recursos administrados por los poderes del Estado, incluyendo a las municipalidades. En cumplimiento de su función debe realizar el control financiero, de gestión y resultados.

Para realizar este control en los 298 municipios de Honduras, el Tribunal Superior de Cuentas con el Departamento de Auditoría del Sector Municipal que tiene a su cargo 22 auditores. Cada auditor está realizando dos auditorías al año en promedio, por lo cual con la capacidad actual el Tribunal se puede demorar hasta siete años en auditar todos los municipios del país. Sin embargo es necesario destacar que este indicador se ha mejorado recientemente.

En consecuencia si los Gobiernos municipales, cuentan con estados financieros auditados y las recomendaciones de control interno se están superando, el acceso al crédito municipal podría reducir los niveles de riesgo institucional.

4.8.7.6. Deficiencias en la Información Financiera

Según la Ley del Tribunal Superior de Cuentas, los municipios deben presentar la información financiera a esta entidad dentro de los primeros seis (6) meses siguientes del cierre del ejercicio fiscal, pero muy pocas entidades envían los informes o lo envían en forma displicente.

En la mayoría de los casos, la información entregada se limita a las liquidaciones presupuestales, pero muy pocos municipios tienen disponible el balance general y el estado de resultados que son claves para una mejor comprensión de la situación financiera. Es claro que buena parte del endeudamiento municipal se hizo sin información completa y que reflejará bien la situación financiera de la entidad. El subregistro en los pasivos es crítico y más en aquellos de carácter contingente.

4.8.8. Alternativas Financieras para las Municipalidades

Con el propósito de promover la responsabilidad crediticia desde las autoridades locales, se mencionan algunas alternativas de financiamiento municipal que podrían ser exploradas, a saber:

a. Endeudamiento Municipal:

Las municipalidades tienen la facultad de contratar empréstitos y realizar otras operaciones financieras con cualquier institución nacional (“de preferencia estatal”) para impulsar sus proyectos de inversión de obras y mejoramiento de servicios públicos. La única limitante existente es que cuando se trata de empréstitos que se realicen con entidades extranjeras o

cuando hagan uso de garantías y avales del Estado, se seguirán los procedimientos establecidos en la Ley Orgánica del Presupuesto; no obstante, existe más flexibilidad y libertad para el endeudamiento interno bancario.

Es relevante señalar que existen riesgos para las entidades financieras que provean de financiamiento a las municipalidades, dado lo dispuesto en el artículo 72 de la Ley de Municipalidades, que establece una prohibición para gravar, embargar o rematar bienes inmuebles de uso público, entre otros las calles, avenidas, puentes, obras de dotación social y de servicios públicos; y que concurre una disposición legal que establece que son imprescriptibles los derechos sobre los bienes inmuebles municipales y que no se podrá decretar diligencias prejudiciales ni medidas precautorias sobre los bienes inmuebles Municipales.

b. Emisión de Bonos Municipales:

La Ley de Municipalidades, abrió la posibilidad de que las municipalidades participarán en el mercado financiero nacional, por medio de la colocación de bonos Municipales; en ese sentido, se entiende que un bono es una promesa escrita para pagar una suma específica de dinero a una fecha determinada o fechas en el futuro, junto con el pago periódico de interés a una tasa especificada en los documentos legales del bono. Si bien esta definición puede usarse para un préstamo del banco u otras obligaciones de deuda, los bonos normalmente se venden a individuos o instituciones y tienen requisitos legales y regulaciones diferentes que los préstamos de los bancos o de otras formas de obligaciones de deuda.

Los bonos normalmente se venden al "público" por un comisionista o suscriptor que compra los bonos de un emisor, en este caso del municipio, y luego vende los bonos a inversionistas en los mercados de capital. El municipio también entra en un "acuerdo de bono" o "contrato" con un fideicomisario u otra entidad que represente los intereses de los poseedores del bono. El acuerdo indica los términos y condiciones sobre los cuales el municipio hará pagos de principal e interés a los poseedores del bono. El acuerdo del bono también le proporciona la seguridad legal al poseedor del bono para que el pago del principal e interés se realice ya sea por intermedio de ingresos de impuesto u otros ingresos dedicados al pago del servicio de la deuda. El acuerdo del bono incluye otros términos y condiciones como eventos de incumplimiento de la deuda, quiebra, información requerida, etc.

En Honduras este mecanismo financiero no ha sido utilizado por las autoridades municipales y la única experiencia fue la emisión de Bonos en la Municipalidad de San Pedro Sula para los VI Juegos Centroamericanos y que lamentablemente tuvieron que recurrir a la garantía soberana para el cumplimiento de las obligaciones.

c. Contribución por mejoras:

Las municipalidades son independientes en el ejercicio de sus funciones de promover el desarrollo económico y social de sus habitantes, y las acciones que adopten deben ser coherentes y deben estar incorporadas a los programas de desarrollo nacional.

Entre las facultades conferidas a las municipalidades se encuentra la implementación de planes de desarrollo del municipio, la construcción y mantenimiento de vías públicas, limpieza y control sobre las vías públicas urbanas, señalamiento vial urbano. La legislación municipal manda y permite que estos compromisos sean ejecutados directamente por las municipalidades o mediante alianzas público-privadas, sujeto a la conveniencia de los habitantes del municipio respectivo.

Las Municipalidades están facultadas para emitir por cada obra su propio Reglamento de Distribución y Cobro de Inversiones, a fin de fijar el porcentaje del costo de la obra o servicios a recuperar de parte de los beneficiarios, debiéndose incorporar en estos reglamentos o manuales los criterios a aplicar tales como el costo de la obra, las condiciones económicas y sociales de la comunidad beneficiada, y la plusvalía a los inmuebles, entre otros. Para lo cual se permite el cobro de Contribución por Mejoras para que se recupere de forma parcial o total la inversión en servicios o infraestructura realizados.

La ley específica en qué casos corresponde el cobro de contribución por mejoras y señala los siguientes:

- i. Cuando la inversión y la ejecución de la obra fuese financiada con fondos propios de la Municipalidad;
- ii. Cuando la obra fuese financiada con fondos nacionales o externos provenientes de empréstitos o créditos contraídos por la Municipalidad;
- iii. Cuando una entidad del Poder Ejecutivo delegue a la Municipalidad para que ésta actúe como recaudadora; y,
- iv. Cuando el Estado, por medio de una dependencia del Poder Ejecutivo realizare una obra dentro de un término municipal y se la traspasare y autorizare a la respectiva Municipalidad para la recuperación del valor de la obra.

d. Fideicomiso:

El contrato de fideicomiso es otro instrumento que sirve a las municipalidades para estructurar el desarrollo de proyectos de infraestructura. En este caso, corresponde a la Corporación Municipal autorizar la constitución del mismo; ya la misma ley establece que podrán ser fideicomitentes las personas jurídicas que tengan la capacidad necesaria para hacer la afectación de bienes que el fideicomiso implica.

e. Sociedades mixtas:

La Municipalidad puede crear empresas, divisiones o cualquier ente municipal desconcentrado, los que tendrán su propio presupuesto, aprobado por la Corporación Municipal. Estos entes se pueden dedicar al mantenimiento y administración de redes de agua y saneamiento, la construcción y mantenimiento de vías públicas, limpieza y control sobre las vías públicas urbanas, señalamiento vial urbano y lo relativo a las terminales de transporte urbano e interurbano. La legislación municipal manda y permite que estos compromisos municipales sean ejecutados directamente por las municipalidades o mediante alianzas público-privadas, sujeto a la conveniencia de los habitantes del municipio respectivo.

- i. Por sus unidades de servicio
- ii. Por empresas que para tal fin constituya.
- iii. Por empresas mixtas.

f. Contrato de Usufructo:

El Código Civil establece que para la celebración de contratos por parte de la Administración Pública, cuando estos sean de carácter patrimonial, se tomarán siempre en cuenta las solemnidades o requisitos de forma que para la validez de los mismos exija el derecho privado, lo mismo que para el efecto y extinción de los referidos contratos.

El usufructo es un derecho real que consiste en la facultad de gozar de una cosa con cargo de conservar su forma y subsistencia y de restituirla a su dueño. Supone necesariamente la existencia de dos derechos coexistentes que son el del nudo propietario (derecho de una persona sobre una cosa, dueño) y el del usufructuario (posesión), por tanto tiene una duración limitada al cabo de la cual pasa al nudo propietario.

El usufructuario puede dar en arriendo el usufructo y cederlo a quien quiera a título oneroso o gratuito, siempre y cuando no se hubiese prohibido al usufructuario tal actuación al momento de la constitución. En todo caso, el cedente permanecerá siempre directamente responsable con el nudo propietario.

Las disposiciones y/o alcances que deben ser previstas al momento de constituir un usufructo, son:

- objeto y destino del usufructo,
- plazo del usufructo,
- derechos y obligaciones del usufructuario,
- derechos y obligaciones de la propietaria,
- tarifas máximas,
- desarrollo de inversiones,
- seguros,
- contraprestación,
- devolución de los bienes comprendidos en el usufructo a la finalización del contrato,
- mora,
- resolución del contrato,
- cesión del usufructo, entre otras específicas a cada caso

g. Concesiones:

La Ley de Asociaciones Públicas y Privadas y la Ley de Municipalidades prevén que cuando se otorguen contratos para la construcción de obras o prestación de servicios municipales, se puede proceder a recuperar sus costos y obtener una utilidad razonable, por medio del sistema de cobro más apropiado. Esta decisión deberá ser tomada por la Corporación Municipal. En cuanto al Contrato de Concesión que la Municipalidad suscribe con las personas

naturales o jurídicas, para el desarrollo de obras o para la administración de los servicios u obras municipales, este tendrá el carácter de instrumento de derecho público.

En cuanto al procedimiento de selección del concesionario, el marco legal establece que el otorgamiento de la prestación y gestión indirecta de los servicios públicos, e infraestructura, estarán sujetos a los procedimientos de selección siguientes:

- ✓ Licitación nacional o internacional
- ✓ Subasta pública, nacional o internacional
- ✓ Concurso público nacional o internacional

h. Contratos de Gestión:

Municipalidades también podrán contratar con los empresarios privados, la administración y operación total o parcial de servicios públicos determinados. A cambio de una remuneración, incluyendo el mantenimiento de obras públicas o instalaciones.

De acuerdo con esta modalidad, la responsabilidad del Contratista se limitará al ámbito técnico profesional o de mantenimiento y demás obligaciones contractuales, sin embargo, los riesgos para efectos de desastres naturales deberán ser cubiertos mediante pólizas de seguro por cuenta del concesionario.

i. Participación del Privado:

El financiamiento municipal debe estar abierto a la participación de capitales privados, para contar con recursos que permitan suplir las necesidades en un menor tiempo y destinar los escasos recursos locales prioritariamente a inversión en los sectores que no tienen recuperación.

Esta participación puede ser posible en proyectos capaces de recuperar la inversión en un horizonte temporal determinado porque cuentan con recuperación de costos vía tarifas u otros mecanismos como la contribución por mejoras. Es el caso, por ejemplo, de las vías que generan ingresos a través de los peajes, o del servicio de recolección de basuras, que genera ingresos por medio del cobro a los usuarios.

Además de aportar recursos para el desarrollo, la participación privada permite reducir los riesgos que asume el sector público, obtener beneficios de la competencia (tales como mejores precios en los costos de los proyectos), aumentar la eficiencia en la construcción y operación de proyectos y servicios y aumentar la disponibilidad de infraestructura física local en menor tiempo para mejorar la competitividad e inducir el crecimiento económico.

Como en toda actividad de inversión, la participación privada en infraestructura conlleva la transferencia de la mayoría de los riesgos asociados a los proyectos correspondientes. La adecuada asignación de riesgos entre el inversionista privado y el público es, por lo tanto, uno de los aspectos más importantes para incentivar la participación de capitales privados.

V. COMPORTAMIENTO DEL GASTO MUNICIPAL

5.1. Responsabilidad del gasto de los distintos niveles de gobierno

En Honduras se identifica una tendencia al aumento relativo de las responsabilidades de los gobiernos municipales; el cual podría evidenciar, a priori, un fortalecimiento en el proceso de descentralización. Sin embargo, se podría decir que el incremento del gasto público municipal no es el resultado de una clara transferencia de recursos con competencias, en el marco de un proceso de descentralización planificado. En consecuencia, el alcanzar un alto nivel de eficiencia en la utilización de los recursos captados por los gobiernos locales denota, no solo una mayor responsabilidad, sino un proceso de descentralización fiscal eficiente. En este sentido se procede a continuación a determinar el comportamiento en los gastos municipales a fin de establecer los cuellos de botella y los desafíos ante la descentralización fiscal.

En cuanto a capacidades administrativas, también se constatan dificultades e insuficiencias, en particular en lo que respecta a los recursos humanos y cuadros de dirección. En cuanto a la gestión, se verifican debilidades e ineficiencias en materia de planificación estratégica en temas de urbanismo, medio ambiente, aspectos productivos y desarrollo social. En su beneficio, se observa una tendencia a introducir lógicas y prácticas del sector privado en la gestión local, de los servicios y bienes y, de las tecnologías modernas de la información y la comunicación.

Tabla 28: Asignación de funciones entre niveles de gobierno

Funciones	Nacional	Local	Observaciones
Deuda Pública	X	X	Los municipios no pueden adquirir deuda externa sin la autorización de la Secretaría de Finanzas (SEFIN). El endeudamiento local con entidades extranjeras debe cumplir con los procedimientos, requisitos y demás disposiciones del Decreto Legislativo No. 111-90, que contiene la Ley de Crédito, con la aprobación mayoritaria de la Corporación Municipal y no puede exceder del periodo de gobierno
Relaciones Exteriores	X		
Defensa	X		
Seguridad	X		Los municipios asumen algunos gastos para apoyar el Ministerio de Seguridad (creación de policía municipal, otorgamiento de facilidades de infraestructura física).

Salud	X		Los municipios asumen algunos gastos de mantenimiento, vigilancia, compra de medicamentos, etc., para apoyar el Ministerio de Salud. Las funciones son complementarias a las desarrolladas por el resto de las entidades públicas relacionadas al campo de la salud, comprendiendo temas como el mantenimiento de la infraestructura social, vigilancia, enfermeras temporales, brigadas médicas y odontológicas, capacitaciones.
Educación	X		Los municipios asumen algunos gastos de mantenimiento de establecimientos educativos, vigilancia, compra de útiles, maestros temporales, etc., para apoyar el Ministerio de Educación.
Programas Sociales	X	X	A los municipios se les han asignado algunas responsabilidades para la atención de grupos vulnerables y además asumen algunos gastos para apoyar las instituciones o al ministerio de línea.
Vivienda y Urbanismo	X	X	Los municipios asumen algunos gastos para apoyar en aspectos de vivienda a la Secretaría de Obras Públicas, transporte y Vivienda (SOPTRAVI) y contraparte de programas de vivienda (terrenos ejidales). Por otro lado a las municipalidades se les ha asignado la función relativa al campo de urbanismo.
Recolección y Tratamiento de Residuos Sólidos		X	Es una función privativa de las municipalidades
Carreteras y Vías Urbanas	X	X	Los municipios asumen la apertura y mantenimiento de la red vial urbana y secundaria.
Transporte	X		Los permisos de operación y de apertura de rutas de transporte locales son potestad de la Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda (SOPTRAVI)

<p>Agua Potable</p>		<p>X</p>	<p>Existen Programas de inversión en Agua y Saneamiento orientado hacia los municipios por medio de instancias centralizadas y Descentralizadas. (Ej: Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS); Programa Nacional de Desarrollo Rural (PRONADER); Secretaría de Finanzas (SEFIN); Sistema Nacional de Acueductos y Alcantarillado, (SANAA), etc.). Así mismo se ofrece Asistencia Técnica y regulación del sector.</p> <p>La Ley de Aguas (Decreto 181-2009), en su Artículo No. 67 hace manifiesto que las municipalidades otorgarán derechos de aprovechamiento de agua, mediante permisos y licencias por la vía reglamentaria en los casos siguientes:1) usuarios domiciliarios para consumo humano; 2) uso Industrial, artesanal y para micro y pequeña empresa; 3) pesca artesanal y deportiva; 4) turismo local, 5) sistemas de riego que no exceda más de 10 hectáreas; 6) agropecuaria en explotaciones cuyo consumo en forma aislada no exceda de 0.06 litros por segundo y 7) juntas de agua legalmente reconocidas. El Artículo 86 de esa misma Ley indica que el marco tarifario y su revisión será establecida por la autoridad del agua y en su caso por las municipalidades, previa opinión y revisión de cálculos por parte de los entes reguladores respectivos</p>
<p>Comunicaciones</p>	<p>X</p>		<p>Privativa del Gobierno Central</p>
<p>Electricidad</p>	<p>X</p>	<p>X</p>	<p>Los municipios gestionan la construcción de nuevas redes de distribución. Asimismo se ven involucrados en la promoción de la protección ecológica y la reforestación. Recursos de la Estrategia para la reducción de la Pobreza asignados a las municipalidades son destinados en parte a la ejecución de proyectos para llevar el servicio de energía eléctrica a sus comunidades. Otra arista de participación de las municipalidades, es la promoción y control de las actividades comerciales e industriales, con alta incidencia en políticas en el campo de la generación y transmisión de energía eléctrica.</p>

Fuente: Elaboración propia en base a la Ley de Municipalidades y Constitución Política de Honduras

Resulta obvio que las competencias en materia de relaciones exteriores y defensa son de exclusiva responsabilidad de la Nación; no es tan claro en seguridad, ya que algunos municipios cuentan con policía propia y colaboran con el mantenimiento de la infraestructura física de la Policía Nacional, o en los casos de salud y educación en donde el municipio apoya en el mantenimiento de la infraestructura física en el término municipal. Por su parte, las competencias exclusivas del nivel municipal están relacionadas con la prestación de servicios públicos, tales como: recolección de desechos sólidos, agua potable y alcantarillado y limpieza, barrido de calles, mercados, cementerios, rastros.

En los sectores sociales como educación, salud y vivienda y en la conservación, mantenimiento, mejoramiento, rehabilitación y construcción de obras de la red vial secundaria y urbana, hay complementariedad en la financiación de proyectos pero la responsabilidad es del nivel nacional de gobierno.

5.2. Importancia relativa del gasto municipal

La Tabla 29 permite visualizar la estructura del gasto entre niveles de gobierno, el gasto de los gobiernos municipales en relación con los gastos del Gobierno Central, se ha incrementado significativamente pasando del 9.65% en 2002 al 18.59% en 2010. Este incremento ha sido posible financiar, en parte, por la transferencia nacional a los municipios, de nuevos recursos relacionados con la estrategia de reducción de la pobreza (ERP) y al esfuerzo fiscal propio de los municipios más desarrollados.

Tabla 29: Estructura del Gasto Total por Nivel de Gobierno
Millones de Lempiras
2002 – 2010*

AÑO	Población	PIB NOMINAL	GASTOS TOTALES GOBIERNO CENTRAL			GASTOS TOTALES MUNICIPALES			% GmGC
		MM LEMPIRAS	MM LEMPIRAS	percapita	% PIB	MM LEMPIRAS	percapita	% PIB	
2002	6694,761	113,672	26,907.10	4,019	18.60%	2,596.71	388	2.28%	9.65%
2003	6860,842	118,841	30,681.30	4,472	19.90%	3,577.55	521	3.01%	11.66%
2004	7028,389	126,247	36,032.40	5,127	22.00%	4,200.34	598	3.33%	11.66%
2005	7197,303	133,886	38,956.30	5,413	24.20%	2,774.95	386	2.07%	7.12%
2006	7367,021	142,290	41,760.90	5,669	26.20%	3,745.72	508	2.63%	8.97%
2007	7536,952	151,255	50,211.97	6,662	29.60%	8,764.74	1163	5.79%	17.46%
2008	7706,907	157,854	63,263.70	8,209	33.10%	9,728.86	1262	6.16%	15.38%
2009	7876,662	276,944	70,970.50	9,010	22.10%	11,188.19	1420	4.04%	15.76%
2010 *	8045,990	290,991	69,149.30	8,594	24.20%	12,853.50	1598	4.42%	18.59%
Promedio				6,353	24.43%		871.57	3.75%	12.92%

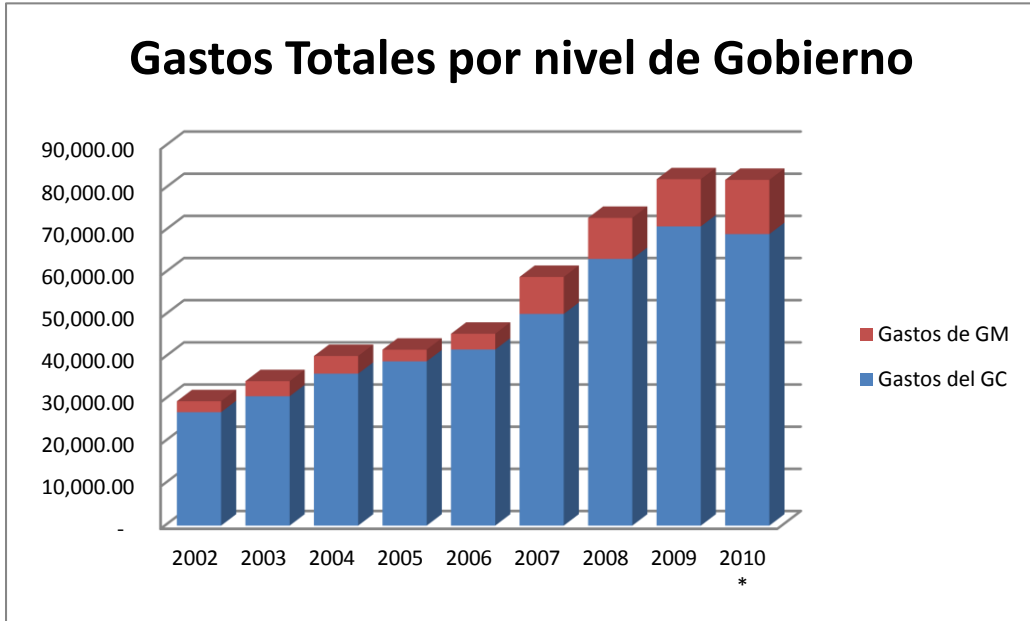
Fuente: Datos en base del SINEMUN, SEFIN y BCH.

*/Proyecciones según comportamiento histórico

No obstante, si bien se denota un mejoramiento en la participación municipal, el nivel nacional mantiene un porcentaje muy significativo de la ejecución del gasto público, (ver Gráfico 27) el cual en promedio durante el período 2002 al 2010 fue del 87.1%, lo que permite concluir que Honduras continúa siendo un país altamente centralizado.

En cuanto a la participación en el Producto Interno Bruto, se observa que el Gobierno Central representó, en promedio, un 24.43% en el período analizado; por su parte, la participación de los Gobiernos Municipales en el PIB paso del 2.28% en el 2002, al 4.42% en el 2010, lo que denota un crecimiento importante de estos gobiernos en la vida económica del país.

Gráfico No.27

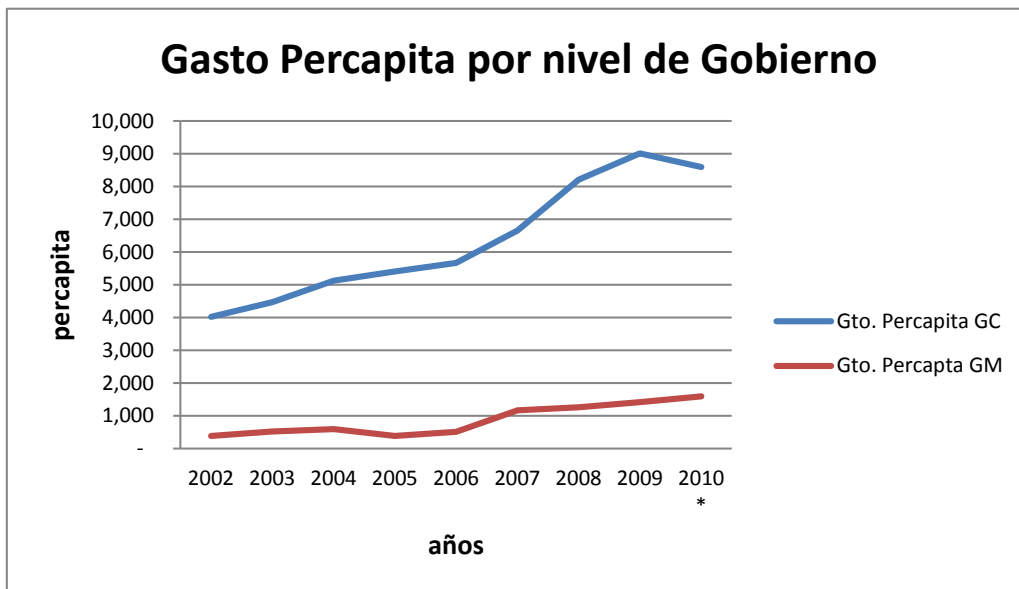


Fuente: Datos en base del SINEMUN, SEFIN y BCH.

*/Proyecciones según comportamiento histórico

Respecto a los gastos per-cápita, se observa en la Gráfica No. 28, un incremento significativo en el gasto de la administración central a lo largo del período 2002 - 2010, pasando de un gasto por habitante de Lps. 4,019 en el 2002 a Lps. 8,594 en el 2010; en cambio el gasto per cápita cuantificado para los gobiernos locales presentaron una tendencia creciente, en el mismo período, pero menos acelerada que la mostrada por el gobierno central, pasando de Lps. 388 por habitante en el 2002 a Lps. 1,598 en el 2010.

Gráfico No.28



Fuente: Datos en base del SINEMUN, SEFIN y BCH.

*/Proyecciones según comportamiento histórico

5.3. Clasificación del Gasto Municipal

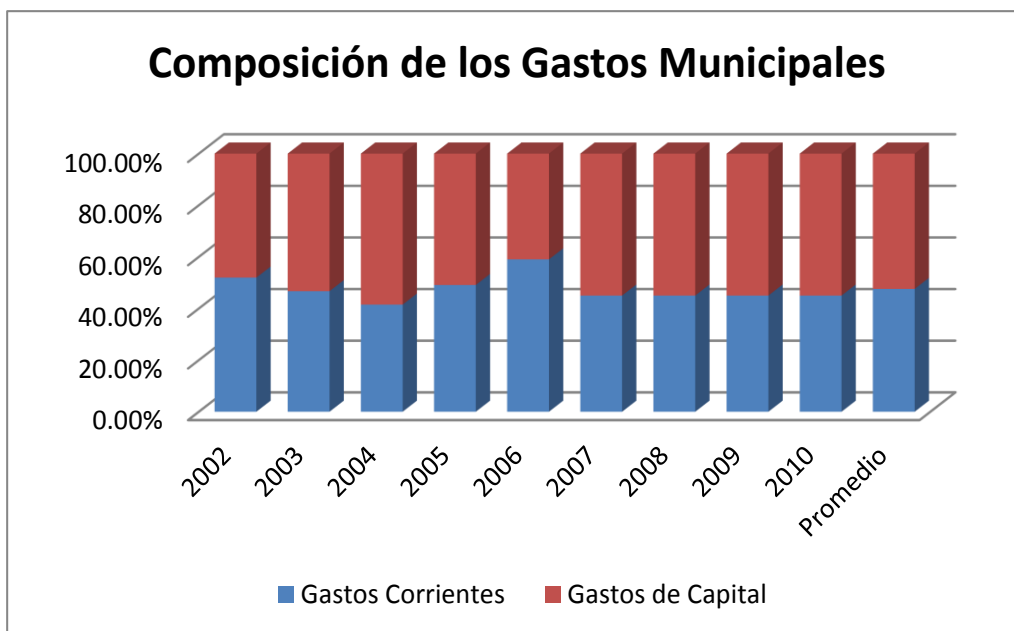
La Tabla 30 muestra la estructura de los gastos municipales para los años del 2002 al 2010, en lo que respecta a los gastos corrientes estos representan, en promedio, un 47.59% de los gastos totales municipales; no obstante, esta participación ha venido menguando desde el 2002, ya que en ese año fue de 51.96%, pasando a un 45.01% en el 2010. Por su parte, Los gastos de capital han visto incrementada su participación en la composición de los gastos municipales al pasar de 48.04% en el 2002 a 54.99% en el 2010. (ver Gráfico No. 29)

Tabla 30: Estructura del Gasto de los Gobiernos Locales
Millones de Lempiras
2002 – 2010*

Concepto	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Poblacion	6528209	6860845	7020943	7072776	7185218	7536946	7706907	7876662	8045.990
Gastos Corrientes	1,349.25	1,670.65	1,743.46	1,362.55	2,210.56	3,944.75	4,378.67	5,035.48	5,784.98
Servicios Personales	717.29	898.09	983.22	732.10	1,312.87	2,309.86	2,563.94	2,948.54	3,387.41
Servicios No Personales	347.67	436.27	443.04	336.68	464.77	1,049.66	1,165.13	1,339.90	1,539.33
Mat. y Suminis. y Mq y Eq.	102.09	122.30	98.38	91.54	144.56	230.27	255.59	293.93	337.68
Transferencias Corrientes	182.10	213.69	218.82	199.25	288.36	354.96	394.01	453.11	520.55
Otros	0.10	0.31	0.00	2.98	-	-	-	-	-
Gastos de Capital	1,247.46	1,906.90	2,456.88	1,412.40	1,535.16	4,819.99	5,350.19	6,152.72	7,068.52
Bienes Capitalizables	851.57	1,455.40	1,576.25	772.75	641.59	2,356.89	2,616.15	3,008.57	3,456.39
Transferencias de Capital	17.05	6.60	63.89	65.41	42.55	348.94	387.32	445.42	511.72
Activos Financieros	1.24	48.82	59.20	1.32	1.39	3.42	3.79	4.36	5.01
Servicio de la Deuda	370.72	387.52	747.81	562.06	847.78	2,086.08	2,315.55	2,662.89	3,059.25
Otros	3.44	2.65	0.48	0.54	0.67	9.40	10.43	12.00	13.78
Asignaciones Globales	3.44	5.91	9.24	10.31	1.19	15.26	16.94	19.48	22.38
Gastos Totales	2,596.71	3,577.55	4,200.34	2,774.95	3,745.72	8,764.74	9,728.86	11,188.19	12,853.50

Fuente: Datos en base del SINEMUN, SEFIN y BCH.
 */Proyecciones según comportamiento histórico

Gráfico No.29



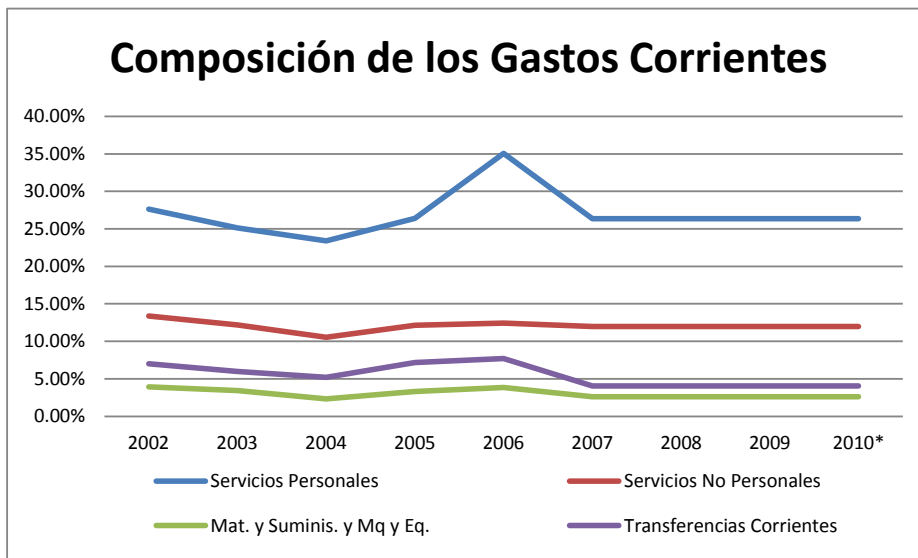
Fuente: Datos en base del SINEMUN, SEFIN y BCH.
 */Proyecciones según comportamiento histórico

5.3.1. Los Gastos Corrientes

En que respecta a los Gastos Corrientes estos presentaron un incremento porcentual del 20%, pasando de 1.3 mil millones de Lempiras en el 2002 a 5.8 mil millones de Lempiras en 2010, la composición de los gastos corrientes con respecto a los gastos totales de los municipios corresponden, en promedio, a los servicios personales que significaron el 27.0%, seguido de los gastos en servicios no personales 12.06%, las transferencias corrientes con 5.47%, mientras el 3.04% se constituyó de gastos derivados del grupo Materiales y Suministros y Maquinaria y Equipo.

En el Gráfico No. 30 se observa el comportamiento de la estructura de los Gastos Corrientes Municipales, ahí se denota la gran importancia que amerita el grupo de gastos asociados al pago de sueldos y salarios los cuales han crecido en un 21% desde el 2002 al 2010, no obstante a que su participación en los gastos totales ha disminuido y en menor medida la importancia de los servicios no personales que han crecido en un 20%; por su parte, el comportamiento de grupo de Materiales y Suministros y Maquinaria y Equipo presentan un crecimiento del 16% manteniéndose constante su participación en los gastos totales, caso contrario se identifica en las transferencias corrientes, ya que si bien han crecido nominalmente en un 14%, su participación en los gastos municipales bajo de 7.01% en el 2002 al 4.05% en el 2010.

Gráfico No.30



Fuente: Datos en base del SINEMUN, SEFIN y BCH.

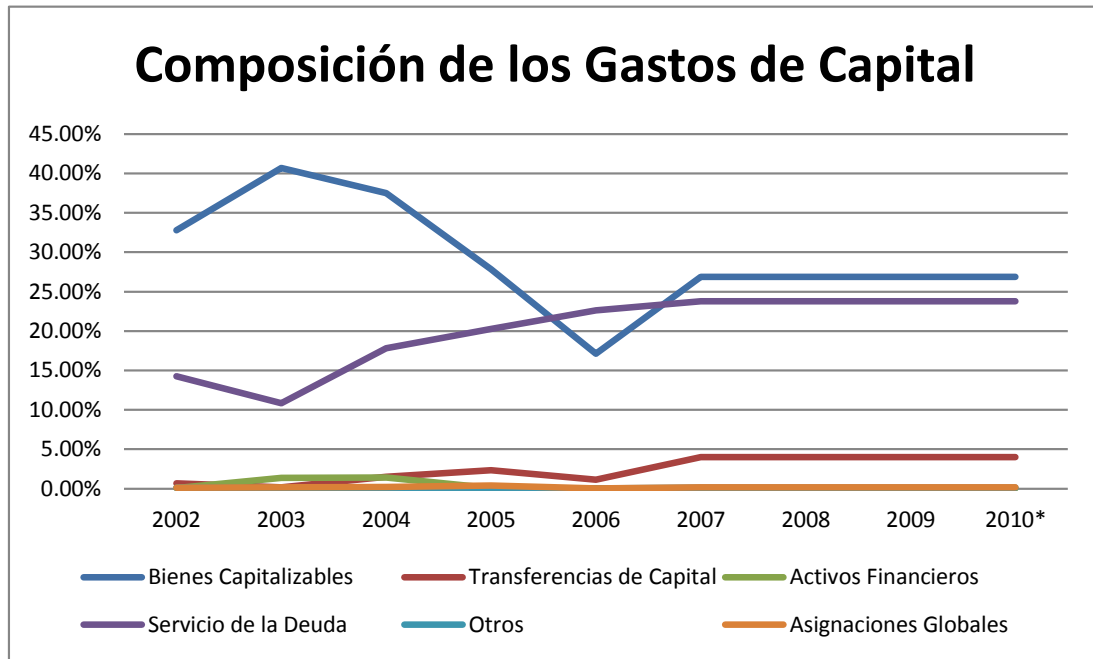
*/Proyecciones según comportamiento histórico

5.3.1. Los Gastos de Capital

Este grupo de los gastos municipales presentaron un incremento porcentual del 24% en el período 2002 al 2010, pasando de 1.2 miles de millones de Lempiras en el 2002, a 7.1 miles de millones de Lempiras en 2010. Dentro de la estructura de los gastos totales municipales los gastos de capital más representativos lo constituyen el grupo de Bienes Capitalizables ya que en promedio, durante el período analizado, acumulan el 29.28% de los mismos, adicionalmente es importante señalar que este grupo de gastos presentó una tendencia creciente del 19%, pasando de 0.8 miles de millones de Lempiras en el 2002, a 3.5 miles de millones de Lempiras en el 2010. (ver Gráfico No. 31)

Seguidamente, el segundo grupo de gastos en importancia lo componen el Servicio de la Deuda municipal ya que en promedio estos gastos explican el 20.11% de los gastos totales, el comportamiento de estos gastos es muy dinámico ya que presentaron incrementos del 30%, lo que indica que mientras en el 2002 las alcaldías pagaba prestamos e intereses por un monto de 0.3 miles de millones de Lempiras, en el 2010 esta cifra alcanzó montos por 3.1 miles de millones de Lempiras. En menor grado el grupo de las transferencias de capital explican los gastos totales ya que solo acumulan un 2.42% de estos pero con un gran dinamismo ya que crecieron en un 53% entre el 2002 y el 2010.

Gráfico No.31



Fuente: Datos en base del SINEMUN, SEFIN y BCH.
 */Proyecciones según comportamiento histórico

5.4. Indicadores sobre el Gasto Municipal

La información plasmada sobre indicadores en la tabla 31 muestra algunos índices relevantes para evaluar la gestión del gasto municipal.

Una de las relaciones fundamentales dentro de la descentralización fiscal, es la resultante de la asignación de gasto público que es entregado a los ciudadanos; en este sentido, se entiende que, por su cercanía a la población, los gobiernos municipales deben entregar una similar canasta de servicios públicos que disminuyan los desequilibrios horizontales entre municipios, esta situación no es el caso en Honduras, ya que se observa una gran desigualdad en la asignación del gasto municipal por persona, hay una gran cantidad de municipios que no superan los mil lempiras anuales en gastos y unos pocos, concentrados en las grandes ciudades y ciudades insulares que si presentan gastos superiores a dos mil Lempiras por habitantes. (Ver Gráfico No. 32)

Tabla 31: Indicadores de gasto municipal

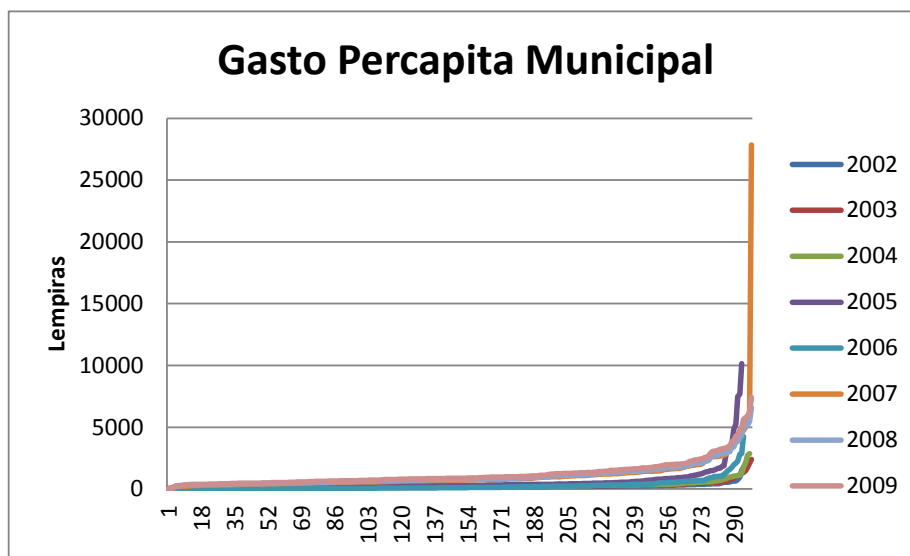
Indicador	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*
Gastos total per cápita (Lps. / habitantes)	397.77	521.44	598.26	392.34	521.31	1,162.90	1,262.36	1,420.42	1,597.50
Gastos corrientes per cápita (Lps. / habitantes)	206.68	243.51	248.32	192.65	307.65	523.39	568.15	639.29	718.99
Gastos de capital per cápita (Lps. / habitantes)	191.09	277.94	349.94	199.70	213.66	639.51	694.21	781.13	878.51
Gasto corriente/Gasto de capital	108%	88%	71%	96%	144%	82%	82%	82%	82%
Materiales y suministros / Gasto Corriente (%)	8%	7%	6%	7%	7%	6%	6%	6%	6%
Servicios personales / Materiales y suministros %	703%	734%	999%	800%	908%	1003%	1003%	1003%	1003%
Servicios personales/Gasto corriente (%)	53%	54%	56%	54%	59%	59%	59%	59%	59%
Servicios no personales / Gasto total (%)	26%	26%	25%	25%	21%	27%	27%	27%	27%
Transferencias Corrientes / Gasto Corriente (%)	13%	13%	13%	15%	13%	9%	9%	9%	9%
Transferencias Corrientes / Gasto Total (%)	7%	6%	5%	7%	8%	4%	4%	4%	4%
Gasto de Capital / Gasto total %	48%	53%	58%	51%	41%	55%	55%	55%	55%

Fuente: Datos en base del SINEMUN, SEFIN y BCH.

*/Proyecciones según comportamiento histórico

Dentro del período analizado, se determinó que el gasto total per cápita municipal ha crecido en un 19%, pasando de Lps. 397.77 en el 2002 a Lps. 1,597.50. Esta situación contrasta con el gasto de capital que las municipalidades distribuyen entre la población, el cual es en promedio, desde el 2002 al 2010, de Lps. 469.52 por habitante, lo anterior no fuese tan dramático si efectivamente el gasto de capital se concentrará en inversión real, pero como vimos en la sección anterior los gastos por servicio de la deuda están acaparando este renglón de erogaciones municipales. Por otra parte, el gasto per cápita para erogaciones corrientes ha crecido en 17%, con lo cual se deduce que la contribución, de cada habitante, al funcionamiento de la alcaldía pasó de Lps. 206.68 en el 2002 a Lps. 718.99 en el 2010.

Gráfico No.32



Fuente: Datos en base del SINEMUN, SEFIN y BCH.

*/Proyecciones según comportamiento histórico

La relación de los servicios personales en sueldos y salarios con relación a los gastos corrientes presentó una tendencia creciente llegando al 59% en el 2010, lo cual indicó que la planilla municipal está creciendo más que proporcionalmente.

Otro resultado interesante es el observado en la relación de las transferencias corriente municipales, acá se presenta una tendencia decreciente ya que en el 2002 estas alcanzaba un 13% de los gastos corrientes y un 7% con los gastos totales y pasaron a un porcentaje del 9% y 4% respectivamente en el 2010. En conclusión los Gobiernos municipales están sacrificando la atención a demandas sociales, por atender incrementos en los servicios personales.

5.5. El Gasto de Funcionamiento Municipal en Honduras^{32/}

Un elemento clave del análisis para determinar la efectividad del modelo de financiamiento municipal en Honduras, es el gasto de funcionamiento. Según el artículo 177 del Acuerdo 18-93, reglamentario de la Ley de Municipalidades, estos gastos corresponden a: servicios personales, servicios no personales, materiales y suministros, maquinaria y equipo, incluyendo su reparación ordinaria, y transferencias corrientes relacionadas a las operaciones municipales.

El gasto de funcionamiento debe racionalizarse a los niveles estrictamente necesarios para garantizar un adecuado soporte administrativo en el cumplimiento de los procesos misionales de la entidad. Un gasto excesivo compromete recursos en burocracias difíciles de desmontar, restan espacio a la inversión municipal, contribuyen a generar déficit fiscal y distorsionan la efectividad del modelo de financiamiento.

Para evitar esta problemática, o por lo menos aminorar sus efectos, se establecen límites máximos como proporción de los ingresos corrientes. Con este mecanismo, preferiblemente reglamentado mediante ley, se lanza una señal clara a las municipalidades sobre el control al gasto de cuyo incumplimiento se deben derivar implicaciones de tipo legal para las autoridades locales. En el caso Hondureño, se tienen establecidos estos límites al gasto de funcionamiento en la Ley de Municipalidades, los cuales fueron actualizados en el año 2010. No obstante, se manifiestan graves problemas en el registro de las cuentas municipales y su clasificación, para lo cual se requiere impulsar una normativa contable y presupuestaria municipal y la consolidación de los sistemas de información financiera municipal, que estén normados y conectados a una central de información municipal:

Tabla 32: Indicador Límite de Funcionamiento Municipal

Ingresos Corrientes Anuales	# Mun 02 - 05	2002	2003	2004	2005	# de Mun	2006	# de Mun	2007	# de Mun	2008	# de Mun	2009	# de Mun	2010 */	Limite Maximo
Hasta 3,000,000	245	174%	178%	169%	207%	176	207%	176	67%	176	70%	176	72%	176	74%	65%
3,000,001 - 10,000,000	32	87%	91%	86%	91%	88	91%	88	133%	88	133%	88	128%	88	130%	60%
10,000,001 - 20,000,000	7	82%	84%	92%	93%	17	93%	17	72%	17	76%	17	75%	17	76%	55%
20,000,001 - 32,000,000	4	69%	80%	64%	74%	5	74%	5	70%	5	68%	5	73%	5	74%	50%
32,000,001 - 50,000,000	5	66%	68%	74%	83%	5	83%	5	67%	5	72%	5	74%	5	76%	45%
50,000,000 en adelante	5	92%	82%	79%	65%	7	65%	7	84%	7	79%	7	80%	7	85%	40%
Total Municipios	298					298		298		298		298		298		

Fuente: Datos en base del SINEMUN, SEFIN y BCH.

^{32/} Vargas Vera, César. Los Esquemas de Financiamiento Municipal en Honduras y Propuesta de una Política de Condiciones Financieras para las Inversiones Municipales. SEIP. Enero, 2008

*/Proyecciones según comportamiento histórico

Basado en la Tabla No. 32, se puede concluir que los resultados de la norma legal han sido poco efectivos, ya que el límite al gasto de funcionamiento está definido con base en rangos de ingresos corrientes anuales y el porcentaje sobre estos ingresos varía del 40% para las municipalidades con mayor capacidad fiscal hasta el 65% para municipalidades con menores ingresos. Se debe destacar además que, en la gran mayoría de municipalidades, el límite se incumple por un amplio margen, normalmente el indicador se encuentra por encima del 100% para los primeros 4 años presentando una mejoría para los años 2006 y 2010 año en el cual las 174 municipalidades con ingresos inferiores a los 3 millones de Lempiras anuales cumplieron lo estipulado en la ley con un porcentaje de 61% del 65% permitido, a diferencia de los demás rangos de análisis en los cuales se mantiene la tendencia de incumplimiento lo que significa que el monto de gasto corriente supera al de los ingresos corrientes generando des ahorro. Es decir, no solo no hay un aporte de recursos propios al financiamiento de la inversión sino que se deben tomar recursos de los que deberían financiar dicha inversión (ingresos de capital) para cubrir los gastos de funcionamiento.

La problemática de los gastos de funcionamiento explicada en el numeral anterior, está asociada fundamentalmente con la debilidad de las fuentes de recursos propios que lo financian. Según el modelo financiero municipal en Honduras, éstas son los impuestos y las tasas por servicios. El análisis que se desarrolla en este punto, parte de la siguiente hipótesis: “el exceso de gasto de funcionamiento respecto a los límites establecidos en la Ley de Municipalidades, esta explicado principalmente por las deficiencias que se presentan en el cobro de los impuestos y tasas por servicios”.

De todas maneras, no se puede dejar de mencionar que el exceso de gastos de funcionamiento también está relacionado con un problema de economías de escala en la administración municipal. Cerca de 100 municipios en el país tienen menos de 7.000 habitantes. A estas escalas los costos fijos de administración fácilmente pueden superar la capacidad autónoma de financiamiento.

En el estudio para Proponer las modificaciones necesarias a los criterios y ponderaciones definidas en el artículo 91 de la Ley de Municipalidades para la distribución de la transferencia del 5% y al artículo 98 sobre límites al gasto de funcionamiento, en un marco de equidad, eficiencia y racionalidad en la asignación y uso de los recursos públicos^{33/} se realizaron estimaciones del indicador de cumplimiento del límite, por parte de las municipalidades presentando los siguientes resultados.

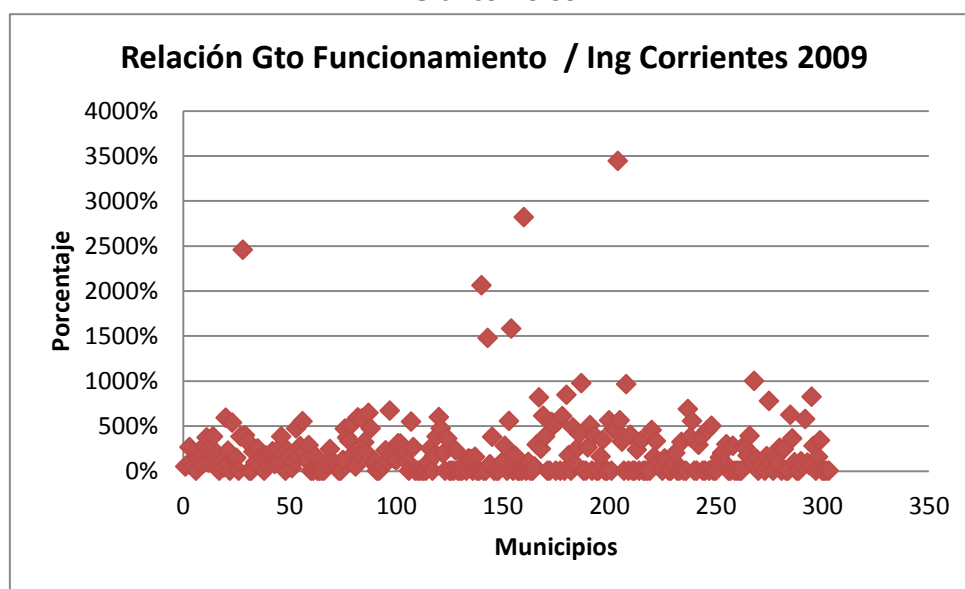
Para la estimación del indicador de cumplimiento del límite, tomó como base la información proporcionada por SINIMUN, sistema operado por la SEIP. Este Sistema es alimentado con la información sobre la Rendición de Cuentas que las municipalidades deben presentar al TSC y a la propia Secretaría, como requisito previo para que le sea programada y girada la transferencia gubernamental.

^{33/} Consorcio GFA. “Proponer las modificaciones necesarias a los criterios y ponderaciones definidas en el artículo 91 de la Ley de Municipalidades para la distribución de la transferencia del 5% y al artículo 98 sobre límites al gasto de funcionamiento, en un marco de equidad, eficiencia y racionalidad en la asignación y uso de los recursos públicos”. SEIP / UE. Septiembre 2009

Para la estimación del indicador, se tomó el gasto de funcionamiento tal y como es estimado por el SINIMUN a partir de la presentación de cuentas del “Manual y Formas para la Rendición de Cuentas Municipales”. En este caso, el SINIMUN estima el gasto de funcionamiento consolidado todas las cuentas 100, 200, 300 y 500 en lo correspondiente a transferencias corrientes, de todos los programas que conforman la liquidación presupuestal.

En la gráfica No. 33 se presentan los resultados de la estimación del indicador de “Cumplimiento del Límite” para el 2009, tomando el consolidado de gastos de funcionamiento del SINIMUN. En esta base de datos se estableció que, 12 municipalidades están por debajo del 60% entre el gasto de funcionamiento y los ingresos corrientes; por otro lado, de termino que 29 alcaldías recaudan suficientes recursos, de ingresos corrientes, para financiar sus gastos de funcionamiento y que 257 (89%) alcaldías no alcanzan a financiar sus gastos de funcionamiento con los ingresos corrientes, incluso hay, al menos, 10 alcaldías en el cual esta relación sobre pasan el 1,000%

Gráfico No.33



Fuente: Datos en base del SINEMUN, SEFIN y BCH.
*/Proyecciones según comportamiento histórico

Tabla 33: Cumplimiento al Gasto de Funcionamiento Municipal 2010*

Ingresos anuales corrientes		Gastos de Funcionamiento	Número de Municipios	No. De Municipios que no cumplen el límite de gastos de funcionamiento	No. De municipios que cumplen el límite de gastos de funcionamiento
Hasta 3,000,000		Hasta 65%	225	224	1
De 3,000,001	10,000,000	Hasta 60%	42	40	2
10,000,001	20,000,000	Hasta 55%	11	10	1
20,000,001	32,000,000	Hasta 50%	7	7	0
32,000,001	50,000,000	Hasta 45%	4	4	0
50,000,001	>	Hasta 40%	9	8	1
TOTAL			298	293	5

Fuente: Datos en base del SINEMUN, SEFIN y BCH.
*/Proyecciones según comportamiento histórico

Efectuando las estimaciones en el 2010, se proyectó que solo cinco (5) municipalidades cumplieron con el límite del artículo 98. Los restantes 291 ejecutaron un gasto de funcionamiento por encima de lo permitido por la Ley. En la Tabla No. 33 se presenta una síntesis de los resultados proyectados en forma agregada por los rangos de ingresos anuales corrientes definidos en el artículo 98 de la Ley de Municipalidades.

De las municipalidades que cumplen, cuatro (4) son de ingresos bajos y solo una es de ingresos altos. El incumplimiento es significativamente alto e independiente del rango de ingresos y del porcentaje permitido para ser destinado a gastos de funcionamiento. No solo el incumplimiento es alto en número de municipalidades, sino en la magnitud del gasto de funcionamiento. En la Tabla No.34 se estima la magnitud de dicho incumplimiento para el año 2010, presentando los resultados por categorías de municipios.

Tabla 34: Cumplimiento al Gasto de Funcionamiento Municipal 2010*

CATEGORIA	LIMITE DE GASTO 2010	GASTOS DE FUNCIONAMIENTO EJECUTADOS 2010	% DE EXCESO DE GASTOS DE FUNCIONAMIENTO
A	1,538,915,417	4,087,921,566	166%
B	250,926,101	407,586,797	62%
C	224,824,653	491.489,433	119%
D	108,097,898	338,417,437	213%
TOTAL	2,122,764,069	5,784,985,234	151%

Fuente: Datos en base del SINEMUN, SEFIN y BCH.

*/Proyecciones según comportamiento histórico

Para el 2010, el límite al gasto de funcionamiento era cercano a los L2,123 millones para el conjunto de municipalidades del país, pero el gasto de funcionamiento realmente ejecutado (tomando el consolidado SINIMUN) fue cercano a los L. 5,325 millones. Lo anterior significa que el gasto de funcionamiento desbordo el límite en 151%.

El mayor nivel de sobredimensionamiento se presenta en los municipios categoría D, con el 213% producto de un gasto de funcionamiento ejecutado de L. 338 millones respecto de un límite de sólo L. 108 millones. Le sigue en nivel de sobredimensionamiento los municipios de la categoría A, con el 166%, producto de unos gastos de funcionamiento ejecutados de L.4,088 millones y un límite de L. 1,538 millones. Los municipios de categoría C presentan un nivel de sobredimensionamiento del gasto de funcionamiento de 119% mientras que los municipios categoría B, fueron los de menor exceso con el 62%.

En general, se puede concluir que, tomando el consolidado de gastos del SINIMUN, el límite establecido en el artículo 98 de la Ley de Municipalidades, como mecanismo para el control de los gastos de funcionamiento ha sido en la práctica poco efectivo pues no solo la gran mayoría de municipalidades no lo cumplen sino que la magnitud del incumplimiento es significativamente alta.

¿A qué se debe ese masivo incumplimiento del límite a los gastos de funcionamiento? Las causas pueden ser múltiples, pero por efectos prácticos se analizarán cuatro factores que pueden ser los más determinantes del excesivo gasto, estas son:

- i. **Estructura organizacional y cargos.** El sobredimensionamiento de los gastos de funcionamiento puede estar explicado por una estructura organizacional (organigrama) y de cargos (planillas) excesiva respecto a la estructura básica de competencias definidas en la Ley de municipalidades.
- ii. **Salarios.** Uno de los resultados obtenidos de la información del SINIMUN es que el gasto de la cuenta 100, servicios personales, es el de mayor peso específico en la estructura de gastos de funcionamiento. En promedio, los servicios personales representan más del 60% de dicho gasto por lo cual puede ser un determinante clave del exceso de gasto de funcionamiento.
- iii. **Aplicación de normas que definen nuevas responsabilidades a las municipalidades.** Algunas Leyes de aplicación reciente, han definido nuevas funciones y responsabilidades a las municipalidades sin los correspondientes recursos para atenderlas. Ello puede haber generado un incremento desmedido del gasto de funcionamiento que se refleja en el incumplimiento masivo del límite. Entre estas normas están: Ley Ambiental y su reglamento, Ley de Creación de INAM, Ley Contra la Violencia Doméstica, Ley de igualdad de Oportunidades para la Mujer, Ley de Acceso a la Información Pública, entre otras.
- iv. **Clasificación del gasto.** La estructura de cuentas del "Manual y Formas para la Rendición de Cuentas Municipales" y la consolidación de los gastos con base en dicho Manual, pueden estar considerando cuentas que sobreestiman el funcionamiento. Así mismo, el análisis de la clasificación del gasto permite evaluar la consistencia entre el funcionamiento y sus fuentes de financiamiento.

5.6. Consideraciones Generales sobre el Gasto Público Local

En líneas generales, sobre la gestión del gasto público local puede observarse que:

- a. No existen normas contables estandarizadas para el registro municipal
- b. Los sistemas de información gerencial utilizados por algunas alcaldías no son homogéneos y no coinciden con los reportes de rendición de cuentas y liquidaciones que se deben entregar periódicamente a la Secretaría del Interior y Población y al Tribunal Superior de Cuenta.
- c. No hay control de gestión.
- d. No hay información actualizada de los presupuestos ni de la ejecución presupuestaria, pero si existe un sistema de información municipal, centralizado en la SEIP, (SINEMUN).
- e. No hay utilización de e-goverment. Excepto de forma insipiente la municipalidad de Tegucigalpa y San Pedro Sula

VI. INDICADORES DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y AUTONOMÍA MUNICIPAL

En la Tabla 35 se presenta un conjunto de indicadores básicos que indican la situación que acontece en el país durante el período 2002 al 2010, sobre Autonomía Local y sobre Descentralización Fiscal.

En lo que respecta a la Autonomía Local, entendida como la capacidad de financiamiento propio de los Gobiernos locales, la correspondencia fiscal media o sea la relación de recursos propios municipales con los gastos totales, se ubicó en promedio en un 50%, pasando de un 56% en el año 2002, a un 23% en el 2010, esto indica que los municipios no alcanzan a cubrir los compromisos municipales con recursos propios y requieren de fuentes externas para ello. Si a este indicador le agregamos las transferencias del gobierno central, la situación mejora, ya que este indicador paso a tener un promedio de 71% en el mismo período, sin embargo el mismo no logra financiar todo el gasto municipal.

Independientemente del cumplimiento a los límites al gasto de funcionamiento establecidos en la ley de municipalidades, un grado de autonomía municipal extrema, sería la relación de recursos propios versus los gastos corrientes, el cual indicaría si las municipalidades, al menos, podrían cubrir su propia operatividad; esta relación alcanzo en promedio, durante el 2002 al 2010, de 103%, con lo cual se evidencia que las alcaldías generan recursos suficientes para cubrir sus gastos operativos, pero no generan recursos para la inversión y la provisión de bienes públicos.

Por su parte, las transferencias del gobierno central alcanzarían a cubrir, en promedio, el 41% de los gastos de capital y un 34% sería cubierto vía endeudamiento, en ambos casos y no obstante a que ambos son fuentes externas al municipio, se toman en cuenta porque manejándolos eficientemente se puede promover una efectiva descentralización fiscal.

Tabla 35: Indicadores de descentralización fiscal y autonomía municipal

Aspectos	Indicador	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*	Promedio
Autonomía local	Recursos propios / gasto total	56%	53%	42%	78%	71%	32%	79%	13%	23%	50%
	Recursos propios más transferencias / gasto total	70%	68%	57%	82%	108%	50%	125%	28%	47%	71%
	Recursos propios/gasto corriente	107%	113%	101%	159%	121%	71%	176%	30%	51%	103%
	Trasferencias del Gobierno Central / Gasto de Capital	31%	28%	26%	8%	91%	33%	84%	26%	45%	41%
	Endeudamiento / Gasto de Capital	49%	43%	39%	33%	100%	16%	15%	6%	10%	34%
Descentralización Fiscal	Recursos municipales propios/recursos del Gobierno Central	6.83%	8.01%	6.30%	6.71%	7.14%	6.25%	14.71%	2.45%	4.18%	7%
	Gasto municipal / Gasto del Gobierno Central	9.65%	11.66%	11.66%	7.12%	8.97%	17.46%	15.38%	15.76%	18.59%	13%
	Recursos propios / PIB	1.27%	1.59%	1.39%	1.62%	1.87%	1.85%	4.87%	0.54%	1.01%	2%
	Gasto local / PIB	2.28%	3.01%	3.33%	2.07%	2.63%	5.79%	6.16%	4.04%	4.42%	4%
	Recursos propios / Percapita	215.54	275.77	249.33	301.74	361.59	370.60	998.16	190.06	365.43	369.80
	Gasto local / Percapita	387.87	521.44	597.62	385.55	508.44	1162.90	1262.36	1420.42	1597.50	871.57

Fuente: Datos en base del SINEMUN, SEFIN y BCH.

*Proyecciones según comportamiento histórico

En cuanto a los indicadores de profundización fiscal, los resultados muestran un Estado altamente centralizado en la gestión pública, tanto desde el lado del ingreso como del gasto. En el primero el nivel municipal tan solo recauda como ingresos propios un promedio del 7% del agregado del sector público desde el 2002 al 2010 y, por el lado del gasto, ejecutan el 13% del total gastado por el Gobierno Central en el mismo período.

Por otra parte, también se midió el grado de descentralización por medio de dos indicadores que vinculan las actividades municipales, tanto en ingresos como en gastos, al Producto Interno Bruto del país y otros indicadores relacionados con la relación per cápita de la actividad municipal. En este componente los recursos propios sobre el PIB indicaron que los recursos municipales representan un 2% del PIB en promedio durante el 2002 al 2010, mientras que los gastos municipales alcanzan un 4% en el mismo período.

Finalmente, observando la relación con la población, se determinó que la presión tributaria municipal es en promedio de Lps. 396.8 por habitante, pasando de Lps. 215.54 en el 2002 a Lps. 365.43 en 2010; por otra parte, se definió que los gastos municipales por habitantes alcanzó un promedio de Lps. 871.57 para el período 2002 al 2010.

VII. DESAFÍOS EN LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

En definitiva, el financiamiento del desarrollo local pasa por poner a disposición de los municipios los recursos económicos necesarios para poder financiar la gestión municipal y los proyectos acordados en un Plan Estratégico Municipal; por otra parte y desde una perspectiva de la Alcaldía, la apuesta por la autonomía financiera municipal es la clave para impulsar un modelo de desarrollo local. Sin embargo, la descentralización fiscal, vista como la provisión efectiva de nuevos recursos al municipio y consolidar los existentes, no va al mismo ritmo que la asunción de competencias y de servicios por parte de los Gobiernos Locales. Claro, en la lógica del proceso de descentralización, está el financiamiento del desarrollo local, para poner a disposición de Gobiernos Municipales los recursos necesarios para que puedan ser protagonistas, actores, de su propio desarrollo.

En consecuencia la autonomía financiera municipal es hablar de descentralización de las competencias administrativas, de descentralización de su financiamiento y de descentralización política; de priorización de proyectos; de participación ciudadana y de la búsqueda del mayor consenso posible; de apuesta colectiva en la movilización del ahorro local; de creencia en la posibilidad de un territorio y de sus recursos humanos; de racionalidad y de originalidad; de equilibrio entre lo público y lo privado; de proximidad y de cercanía, de conocimiento real y personal de las potencialidades de cada municipio.

La posibilidad de desarrollo de un municipio concreto depende cada vez más de la apuesta colectiva, que los habitantes de este territorio lleven a cabo con las autoridades locales. No es un tema de recursos, es un tema de ideas y de voluntad política para hacerlas realidad.

A continuación en la tabla 36 se proponen algunos de los principales desafíos que se deben sortear. A saber:

Tabla 36: Desafíos En La Descentralización Fiscal

	SITUACIÓN	DESAFÍO
1	Sobre el Proceso de Descentralización	<p>Buscar la voluntad política para la implementación de un efectivo Plan Nacional de Descentralización y una Política de Descentralización, apoyando su ejecución y monitorear y evaluar los avances.</p> <p>Consolidar el apoyo político y social para la promulgación de una nueva Ley de Municipalidades que este legitimada por el Plan Nacional de Descentralización y por la Política de Descentralización.</p> <p>Promover reformas a la Ley Electoral que acerquen más la toma de decisiones a las instancias locales. (ej. Separar las elecciones entre nacionales y locales, elección de regidores)</p>

2	Sobre el contexto demográfico	<p>Los Gobiernos Locales en Honduras se caracterizan por ser dispersos, con una baja densidad poblacional y, en su mayoría, con estructuras organizacionales estancadas o con bajo desarrollo; no obstante, se identifica una marcada transición demográfica urbana, a concentrarse en al menos 23 municipios; en este sentido, para el 2010 al menos el 51% de la población hondureña ya habita en Centros Urbanos, demandando servicios locales de forma congestionada.</p> <p>Este grado de urbanización conlleva necesidades considerables y urgentes en materia de infraestructuras y servicios públicos locales que todavía no han sido cubiertas en forma estratégicamente satisfactoria.</p> <p>En contraposición nos encontramos con un gran número de municipios, con un proceso de migración de lo rural a lo urbano, que requieren de mayor esfuerzo de inversiones para proveer servicios públicos que mejore su calidad de vida.</p>
3	Definición de Competencias por nivel de Gobierno	<p>Se requiere, para cada nivel de gobierno, se definan sus propias competencias exclusivas y los esquemas de coordinación institucional en la prestación de servicios públicos.</p> <p>Establecer, dentro del Proceso de Planificación, el papel que tienen los Gobiernos Locales en Los Consejos Regionales de Desarrollo, respetando su legitimidad democrática, la autonomía municipal y el uso de los recursos propios.</p>
4	Sobra las necesidad de información oportuna y fidedigna	<p>Implementar un sistema de Información Municipal amigable, en todas las alcaldías, de preferencia enlazada a una central de información municipal, el SINEMUN y el SAMI son herramientas que hay que armonizar y consolidar.</p> <p>Asegurar que los informes rentísticos de la gestión local sean reportados en forma oportuna y en tiempo y bajo una normativa contable homogénea que facilite el registro de la gestión municipal.</p> <p>La puesta en marcha de una Central de Información y Riesgos, que proponga indicadores sobre el desempeño de la gestión municipal, para orientar las necesidades de capacitación y de asistencia técnica.</p> <p>Promover auditorías administrativas municipales, orientadas a prevenir e implementar controles internos en la gestión local.</p>
5	Sobra la Administración Tributaria	<p>Revisar el hecho que lo municipios no tienen facultades de crear o modificar impuestos locales, lo cual obstruye la autonomía municipal. Además, las diversas modificaciones a la Ley de Municipalidades no ha sido objeto de sus respectivas reformas al marco reglamentario.</p>

		<p>Ampliar el concepto a coparticipación de impuestos, entre el Gobierno Central y los Municipios, que están directamente vinculados a una base tributaria local. (ej. Impuesto de Tradición de Inmuebles).</p> <p>Mejorar la recaudación de impuestos y tasas locales, por medio de una mejor eficacia en la administración tributaria y buscar alternativas de gestión como son la Mancomunidad Tributaria o la implementación de Sistemas de Administración Tributaria Territorial.</p> <p>Impulsar la creación y vigencia del Código Tributario Municipal y promover una normativa técnica para la conformación de un Plan de Arbitrios que establezca parámetros para su aprobación por parte de cada Corporación Municipal.</p> <p>Dotar de la capacidad, por medio de programas de capacitación y asistencia técnica, de generar una proporción significativa de recursos propios, identificando mecanismos de incentivos a la eficiencia fiscal.</p> <p>Los impuestos municipales deben partir de la armonización de las bases tributarias entre niveles de gobierno basados, en criterios de movilidad, eficiencia, equidad y costos de recaudo. Los acuerdos para compartir ingresos provenientes de bases tributarias centralmente administradas, pueden ser un mecanismo alternativo viable.</p>
6	Sobre el Impuesto a la Industria, Comercio y Servicios	<p>El impuesto sobre ICS es el principal tributo municipal, que grava las distintas fases del proceso de producción y distribución de bienes y servicios. No obstante, dado que es un impuesto que grava la actividad económica se considera regresivo al desarrollo municipal.</p> <p>Es importante revisar la estructura de la alícuota brindándole una mayor simplicidad al tributo; eliminar las exenciones y tratamientos especiales y efectuar un ajuste al período de cobro entre el hecho económico y el hecho de pago, es decir considerar la posibilidad de efectuar pagos periódicos en un período fiscal.</p> <p>Sobre una base de fortalecimiento en administración tributaria se propone analizar el implementar un mecanismo de coordinación de fuentes por cuota adicional en donde, por medio de la DEI, se cobre este impuesto, al mismo tiempo de adquirir el impuesto sobre ventas ya que mantienen la misma base impositiva.</p>
7	Sobre el Impuesto sobre Bienes Inmuebles	<p>El Impuesto BI es el impuesto municipal por excelencia, no solo porque tiene una base local, sino porque refleja la contribución de los vecinos al desarrollo municipal sobre la base de su riqueza y en consecuencia no es regresivo a la actividad económica.</p>

		<p>Es necesario revisar la estructura de la alícuota unificándola y estandarizándola a todos los municipios, brindándole una mayor simplicidad al tributo; eliminar las exenciones y tratamientos especiales.</p> <p>Establecer un programa de fortalecimiento de los catastros municipales por medio del instituto de la propiedad, que actualice los valores de las propiedades sobre bases estandarizadas a nivel nacional.</p> <p>El Procedimiento de Concertación de Valores de los BI con los diferentes sectores económicos y sociales en la práctica no responde a la dinámica del tributo. Se puede seguir un esquema de Tribunal Arbitral, con representación de los vecinos, es decir, la individualización de la situación jurídica.</p>
8	Sobre el Impuesto Personal	<p>Este tributo grava a las personas naturales en función del monto de ingresos anuales generados en cada municipio, siendo calificado progresivo, desde el punto de vista económico, ya que grava más a los que más ingresos perciben, no obstante este impuesto carece de importancia relativa en el financiamiento municipal.</p> <p>Con el propósito de simplificar el tributo, se debe transformar la escala progresiva en una tasa proporcional, en lugar de los nueve tramos actuales y agregar un monto mínimo de ingresos; además, es prudente eliminar exenciones y otorgar facultades al municipio en cuanto al momento de cobro del tributo.</p> <p>Sobre una base de fortalecimiento en administración tributaria se debe analizar el implementar un mecanismo de coordinación de fuentes por cuota adicional, en donde, por medio de la DEI, se cobre este impuesto al mismo tiempo de adquirir el impuesto sobre la renta ya que mantienen la misma base impositiva.</p>
9	Sobre los Impuesto de Extracción o Explotación de Recursos e Impuesto pecuario	<p>Es importante aclarar que estos impuestos no tienen una razón tributaria de recaudación, sino un mecanismo de control municipal en la explotación de recursos y matanza de animales de consumo humano. Se requiere de un programa de capacitación y asistencia técnica para impulsar los mecanismos regulatorios que promueven estos impuestos.</p>
10	Sobre las Tasas por Servicios	<p>Los Planes de Arbitrios, que cada Corporación Municipal aprueba anualmente, establecen las tasas, las cuales deberían aprobarse con base en los costos reales en que incurra la Municipalidad y únicamente se podrá cobrar a quien reciba el servicio. Hay que analizar el efecto de estandarizar un marco general de plan de arbitrios y establecer las normas técnicas para su aplicación general.</p>

11	Sobre la Contribuciones por Mejoras	Constituyen los recursos que pagarán a las Municipalidades, hasta que se recupere total o parcialmente la inversión, los propietarios de bienes inmuebles y demás beneficiarios de obras municipales, cuando por efecto de las mismas se produjera un beneficio para la propiedad o persona. Este mecanismo de recuperación de inversiones no es potencialmente utilizado por las autoridades locales. Se requiere de un programa de fortalecimiento en su aplicación y en particular para promover los mecanismos de contraparte financiera de proyectos.
12	Sobre las Transferencias	<p>Es indispensable asegurar la regularidad, la previsibilidad y la transparencia de las transferencias del gobierno central, como condición indispensable para poder desarrollar una planificación presupuestaria de la gestión financiera municipal y más importante de las inversiones programadas</p> <p>Revisar el régimen de Transferencias sustentado en los Ingresos Corrientes del Presupuesto General de la República, identificando alternativas de coparticipación tributaria.</p> <p>Regular sobre las Transferencias condicionadas a los municipios, de forma tal orientar el cumplimiento de objetivos sectoriales plasmados en la planificación estratégica local, regional y nacional.</p> <p>Promover un mecanismo de apalancamiento financiero de las transferencias municipales, que permita el acceso a recursos para financiar las obras concertadas de forma oportuna y no depender del flujo ministerial de SEFIN y SEIP.</p> <p>Asegurar la disminución de los desequilibrios verticales y horizontales por medio de un efectivo uso de las transferencias bajo criterios de necesidad fiscal y que premien la eficiencia y esfuerzo fiscal municipal.</p>
13	Concretar los fondos de ayuda pública al desarrollo	Se necesita la normalidad en los recursos de la ERP hacia los municipios, que garanticen que los gobiernos locales se benefician de los fondos disponibles para el alivio de la deuda a título de la iniciativa del Fondo de la ERP. La regularidad de este mecanismo le provee capacidad financiera a las alcaldías de financiar las contrapartes municipales en los proyectos de desarrollo.
14	Acceso al Crédito	Sobre la Base de la experiencia del BANMA, se necesite promover la creación de un mecanismo financiero (ventana de financiamiento) para que los gobiernos locales puedan acceder efectivamente a los créditos y subvenciones, y así poder ejecutar las infraestructuras necesarias y mejorar la prestación de servicios.

		<p>Proponer nuevas políticas, buscar y promover mecanismos innovadores de financiación (reflexionar sobre el Banco de Fomento Local o el Fondo de Inversión Municipal). Se requiere un esquema de Financiamiento de Proyectos, con y sin esquemas de re-pagos.</p>
		<p>Este mecanismo financiero debe ofrecer a todos los gobiernos locales, sean estos de categoría "A", "B", "C" y "D", un acceso más fácil al empréstito a largo plazo, en Lempiras y a tipos de interés accesibles y que este aparejado a reglas de elegibilidad (responsabilidad fiscal) brindando asistencia técnica para consolidar la gestión fiscal municipal.</p>
		<p>Establecer el marco legal que permitan a los gobiernos locales un acceso regulado y efectivo al empréstito en un ambiente propicio a la financiación de infraestructuras locales.</p>
		<p>Reglamentar que los Gobiernos Locales puedan programar su plan de inversiones en base a las vidas económicas de las obras y no sobre el período de gobierno.</p>
		<p>Hay que regular el uso del crédito con el sistema financiero privado, a fin de garantizar los mejores costos de servicio de la deuda posibles y evitar colocar en riesgo la gestión municipal de largo plazo.</p>
		<p>Impulsar el marco legislativo que permita a los Gobiernos Locales cofinanciar proyectos de desarrollo mediante Asociaciones Publico Privados (APP).</p>
15	Sobre la Eficiencia en el Gasto Corriente	<p>Se debe buscar las mejores alternativas en la prestación de servicios municipales y de optimizar el uso de los recursos propios, para reducir el gasto de funcionamiento y generar con ello, el ahorro corriente máximo para financiar los gastos de capital que requiere el municipio. Hay que revisar los límites al gasto de funcionamiento por categoría de municipios.</p>
16	Sobre los Gastos de Capital	<p>Poner en vigencia los procesos de Planificación Estratégica Municipal y del Plan de Inversiones concertado.</p> <p>Poner en marcha planes plurianuales de inversiones realistas, previendo las fuentes de financiación, y ligados a los planes de urbanismo y a la Planificación Regional y Nacional</p>
17	Sobre el Programa de Capacitación y Asistencia Técnica Municipal	<p>Diseñar un Programa continuo, por categoría municipal, que apoye el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los gobiernos locales y de la mancomunidad.</p>

		<p>Fijar un nivel mínimo de eficiencia y transparencia en las actividades municipales, en contrapartida a los medios adicionales que se les concedan, en concepto de donaciones, subvenciones y transferencias.</p>
		<p>Identificar y promover las buenas prácticas en capacidades técnicas e implicarse activamente en el intercambio de experiencias con otros gobiernos locales</p>
18	Sobre la Participación Ciudadana	<p>Utilizar los mecanismos establecidos en la Ley para la participación de los ciudadanos como impulso a la conformación de un pacto fiscal municipal. Evitando el clientelismo político</p>
		<p>Promover un código de ética y responsabilidad de las autoridades locales, haciendo referencia en la sanidad financiera de las alcaldías, desde la campaña política.</p>

VIII. COMPORTAMIENTO DE LA ERP A NIVEL MUNICIPAL DURANTE PERÍODO 2006-2010

7.1. Contexto

Desde la segunda mitad de los años noventa, Honduras desarrolló gestiones ante la comunidad financiera internacional para ser miembro de los Países Pobres Fuertemente Endeudados, conocida por sus siglas en inglés como HIPC. No fue sino después del año 1998, cuando a raíz del paso del Huracán MITCH por nuestro país, fenómeno natural que produjo desastrosas consecuencias socioeconómicas y ambientales cuantificadas en un orden de US\$ 3,500 millones por la CEPAL, cuando realmente se abrió la oportunidad para que Honduras fuese parte de la Iniciativa HIPC.

Como resultado de una reunión realizada en 1999 en Suecia, país donde se abocaron diferentes países del mundo desarrollado al igual que algunos organismos de cooperación internacional como ser el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), donde determinaron apoyar técnica y financieramente a nuestro país a partir de la formulación de un Programa denominado Programa de Reconstrucción y Transformación Nacional. Al mismo tiempo se le asignó una responsabilidad al gobierno de turno en conjunto con la sociedad civil, de formular y poner en ejecución una Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP).

Es así como la ERP resultó ser un compromiso y un esfuerzo compartido entre el gobierno y la sociedad hondureña, proceso participativo que inició en enero de 2000 y finalizó en mayo de 2001, con el objeto de identificar y consensuar las necesidades e intereses prioritarios de la nación para reducir la pobreza, así como definir la estrategia para su combate. El documento final fue aprobado el 20 de agosto del año 2001, por el Presidente de la República en Consejo de Ministros.

La ERP debió ser una política de Estado, con una perspectiva de largo plazo (15 años), en un marco de amplia participación de la sociedad civil, con el apoyo de la cooperación internacional y cuya ejecución no se vería alterada por los cambios de gobierno. La ERP se constituyó en el documento de política pública más importante que ha tenido Honduras para combatir la pobreza. En la actualidad, los objetivos perseguidos por la ERP a lo largo del período 2001-2009 fueron involucrados en los grandes objetivos, metas e indicadores contenidos en la Visión de País 2010-2038 y Plan de Nación 2010-2022, aprobado e implementándose por el gobierno de turno a partir del año 2010.

El objetivo fundamental de la ERP es reducir la pobreza de manera significativa y sostenible para el año 2015, en base a un crecimiento económico, acelerado y sostenido, y procurando la equidad en la distribución de sus resultados, a través de un mayor acceso de los pobres a los factores de producción, incluyendo el desarrollo del capital humano, y la provisión de redes de seguridad social a favor de los sectores de la población en condiciones de extrema pobreza.

7.2. Las metas Globales de la ERP al 2015

Las metas globales cuantificadas de la ERP ha ser alcanzadas al año 2015 son las siguientes:

- a. Reducir la Pobreza en 24 puntos porcentuales (de 66% en 1999 a 42% en el 2015).
- b. Duplicar la cobertura neta en educación pre-básica en niños de 5 años (de 33% a 66%).
- c. Lograr cobertura neta de 95% en los dos primeros ciclos de educación básica.
- d. Lograr cobertura neta del 70% en el tercer ciclo de educación básica.
- e. Lograr que el 50% de la fuerza de trabajo emergente complete la educación secundaria (en 1999 de cada 100 jóvenes trabajadores solo 12 contaban con educación secundaria).
- f. Reducir a la mitad la tasa de mortalidad infantil (menores de un año) y en niños menores de cinco años (En el 2001, por cada 1000 nacidos vivos, morían 34 niños y niñas menores de 1 año y 45 de 1 a 4 años. Con la ERP se quiere lograr que para el 2015, esa cantidad se reduzca a 17 y 22 respectivamente).
- g. Disminuir al 20% la desnutrición en menores de 5 años (En el 2001, de cada 100 niños menores de 5 años, 33 estaban desnutridos crónicamente. Con la ERP se pretende que para el 2015 esa cantidad se reduzca a 20 o menos).
- h. Reducir a la mitad la mortalidad materna de 147 a 73 por cada 100,000 nacidos.
- i. Lograr acceso de 95% a agua potable y saneamiento. En 1999, de cada 100 personas 81 tenían acceso a agua potable y 70 a saneamiento. La ERP pretende que para el 2015, 95 de cada 100 personas tengan acceso a ambos servicios.
- j. Lograr un 80% de cobertura de servicios de energía eléctrica. En el 2000, de cada 100 personas, 55 tenían energía eléctrica. La ERP pretende que para el 2015, 80 de cada 100 personas tengan ese servicio.
- k. Triplicar la cobertura telefónica del país. En el 2000, por cada 100 habitantes había casi 5 líneas telefónicas fijas y un poco más de 2 usuarios de teléfonos móviles. La ERP pretende que para el 2015, sean 15 líneas fijas y no menos de 8 usuarios de teléfonos móviles por cada 100 habitantes.
- l. Equiparar y elevar en un 20% el índice de desarrollo humano de la mujer. Las niñas y las mujeres tienen igual derecho al desarrollo humano que los niños y los hombres (igualdad en la esperanza de vida, salud, educación, reducción de la pobreza y democracia). En 1999 el índice de desarrollo humano relativo al género era de 0.64. En el 2003 ya habíamos subido a 0.65. Con la ERP se pretende llegar hasta 0.77 en el 2015.
- m. Reducir la vulnerabilidad ambiental. El suelo hondureño es de vocación forestal, lo que significa que tenemos que proteger los bosques para reducir el daño que ocasiona un medio ambiente descuidado. En el 2000 solamente un 12.5% de la superficie forestal prioritaria estaba protegida. En el 2015 la ERP pretende reducir la vulnerabilidad ambiental, subiendo al máximo ese porcentaje (100%).

7.3. Áreas Específicas

Para hacer la ERP más concreta y práctica y lograr las metas globales que se propone al 2015, la misma está conformada por seis áreas programáticas más específicas, orientadas a lo siguiente:

1. Acelerar el crecimiento económico equitativo y sostenible, mediante lo siguiente:
 - a. Mantener la estabilidad macroeconómica;
 - b. Fortalecer la inversión y la generación de empleo;
 - c. Mejorar el acceso competitivo a mercados internacionales; y,
 - d. Desarrollar los sectores de alto potencial productivo y de empleo.

2. Reducir la pobreza en las zonas rurales, mediante lo siguiente:
 - a. Mejorar la equidad y seguridad en el acceso a la tierra;
 - b. Lograr el desarrollo sostenible en zonas prioritarias;
 - c. Mejorar la competitividad de la pequeña economía rural; y,
 - d. Mejorar las condiciones sociales en el área rural.
3. Reducir la pobreza urbana, a través de:
 - a. Estimular el desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa;
 - b. Lograr el desarrollo de ciudades intermedias;
 - c. Apoyar la vivienda de interés social; y,
 - d. Proveer acceso a servicios básicos en áreas prioritarias.
4. Invertir en capital humano, mediante lo siguiente:
 - a. Lograr una mayor calidad y cobertura en educación básica y técnica-productiva;
 - b. Lograr un mayor y mejor acceso a servicios de salud; y,
 - c. Promover la riqueza cultural y la identidad nacional.
5. Fortalecer la protección social para grupos específicos, a través de:
 - a. Ampliar y mejorar las redes de seguridad social;
 - b. Lograr la equidad e igualdad de género; y
 - c. Impulsar el desarrollo de los pueblos étnicos.
6. Garantizar la sostenibilidad de la Estrategia, mediante lo siguiente:
 - a. Fortalecer la transparencia y la democracia participativa;
 - b. Fortalecer el sistema de justicia y la seguridad ciudadana;
 - c. Modernizar la administración pública y la descentralización; y,
 - d. Mejorar la protección del ambiente y la gestión de riesgos.

Los nuevos proyectos que se lleven a la práctica a través del Fondo para la Reducción de la Pobreza (FRP), instrumento financiero conformado con los recursos de la condonación de la deuda y aportes del gobierno central, deben estar enmarcados dentro de metas globales de la ERP y las 6 áreas programáticas que son:

1. Crecimiento económico, equitativo y sostenible.
2. Reducción de la pobreza rural.
3. Reducción de la pobreza urbana.
4. Inversión en capital humano.
5. Protección de grupos específicos.
6. Sostenibilidad de la ERP.

7.4. La Iniciativa HIPC

- i. La Iniciativa HIPC es un arreglo entre los acreedores para reducir la deuda de los países beneficiarios a niveles sostenibles y contribuir a la reducción de la pobreza.
- ii. Etapas de la ERP:
 - ✓ Declaración de Elegibilidad: 12 / 1999
 - ✓ Punto de Decisión: 06 / 2000
 - ✓ Punto de Culminación: 03 / 2005
- iii. Criterios de elegibilidad:
- iv. Honduras califico porque el Valor Presente Neto de la Deuda externa sobre los ingresos fiscales era de 320%.

- v. Para llegar a Punto de Culminación, se probó la ejecución efectiva de la ERP y se aprobó y mantuvo el acuerdo PRGF con el FMI

Entre los años 2001 y 2005, Honduras logró recursos de la condonación de una parte de su deuda externa de manera interina, y no fue sino hasta el año 2005 cuando logró la condonación de la deuda externa de manera definitiva a través de la aprobación de los organismos financieros internacionales y los países pertenecientes al Club de Paris, una vez que este alcanzó el Punto de Culminación en el mes de marzo del 2005, habiendo cumplido previamente con requisitos relacionados con el valor presente de la deuda externa y el logro de un acuerdo PRGF con el FMI.

En 2002 Honduras enfrentó una situación macroeconómica difícil, debido al impacto de la recesión mundial, el aumento en precios de los combustibles, y la caída en precios de las exportaciones claves, sobre todo del café. El PIB real creció apenas 2.7% en el año, comparado con la meta de 4% planteada en la ERP. Este crecimiento es muy similar a la de la población del país, implicando un estancamiento del PIB real per-cápita. En este contexto, de acuerdo con los datos de la Encuesta de Hogares, la proporción de la población debajo de la línea de pobreza se redujo apenas de 64.4% en 2001 a 63.9% en 2002.

La gestión macroeconómica también mostró señales de deterioro, sobre todo en materia fiscal influenciada por el período electoral presidencial de 2001. Los ingresos fiscales se deterioraron en 0.5% del PIB, los gastos salariales crecieron más allá de la capacidad de absorción de la economía, debido al nombramiento de nuevos funcionarios y los ajustes automáticos de salarios, bajo los Estatutos profesionales de maestros, médicos y otros funcionarios. A consecuencia de estas tendencias, Honduras no pudo cumplir las metas acordadas con el FMI en el marco del PRGF y dicho acuerdo quedó en suspenso, pendiente de negociación entre el FMI y el nuevo Gobierno (que asumió en enero 2002).

La Tabla 43 presenta en forma resumida los indicadores de impacto más importantes de la ERP, reportando el valor de año base (normalmente 2000, sujeto a la disponibilidad de datos), las metas que fueron trazadas para 2001 y 2002; y el resultado real para los mismos años. Los resultados registrados en 2002 en los indicadores de la ERP, no fueron halagadores. De los indicadores observados en dicho cuadro, para los cuales se cuenta con información para 2002, solamente cinco de ellos cumplieron con la meta anunciada: la participación del gasto social en el gasto total; la reducción de la tasa de pobreza extrema; la matrícula neta en primer y segundo ciclo de la educación básica; la matrícula neta en el tercer ciclo; y la matrícula neta en el ciclo diversificado. Adicionalmente, basado en datos de 2001, probablemente se cumplió con las metas de nutrición infantil y mortalidad materna. Lo cual daría un total de siete de los 20 indicadores cumplidos.

En forma opuesta, en 2002 se dejó de cumplir las metas de: crecimiento del PIB; crecimiento del PIB per cápita; la tasa de pobreza general; la cobertura en educación pre-básica; la cobertura de agua, la cobertura de saneamiento; los dos índices de género (equidad e igualdad); y las tres metas señaladas de gestión ambiental (la cobertura forestal, la proporción de áreas protegidas bajo manejo y la contaminación del aire en centros urbanos). Adicionalmente, basado en los datos de 2001, probablemente se incumplieron en 2002 las

metas de mortalidad infantil y de menores. En total, 13 de los 20 indicadores de impacto de la ERP estarían incumplidas en 2002.

Tabla 43: Estatus de los Indicadores y Metas de la ERP

Meta	Indicador (año base)	Valor año base	Meta ERP		Resultados		Meta cumplida en 2002?
			2001	2002	2001	2002	
Crecimiento Económico	Crecimiento PIB real (2000) ¹	5.7	3.5	4	2.6	2.7	No
Crecimiento del PIB per cápita	Crecimiento del PIB Per cápita (2000) ²	2.6	1.5	1.6	0.2	0.3	No
Gasto Social	% sobre gasto total (2000) ³	44	45	46	47	49	Si
Reducir pobreza en 24 puntos porcentuales	Tasa de pobreza (1999) ⁴	66	63	61.5	64.4	63.9	No
	Tasa de pobreza extrema (1999) ⁴	49	47	45	47.4	45.0	Si
Duplicar cobertura neta en educación prebásica a 5 años	Tasa de cobertura prebásica (1999) ⁴	32.9	33.5	36.0	31.9	32.5	No
Cobertura neta del 95% en dos primeros ciclos de edn. básica	Matrícula neta 1° a 2° ciclo (2000) ⁴	89.8	87	88	91.7	88.9	Si
Cobertura neta del 70% en el tercer ciclo de edn. básica	Matrícula neta (exc. los sobre edad) en 3° ciclo de básica (1999) ⁴	24.2	26.0	27.9	31.0	30.9	Si
50% de la población emergente complete la educación secundaria	Matrícula neta (exc. los sobre edad) en el Ciclo Diversificado (10 a 12 grado) ⁵ (1999) ⁴	12.4	13.6	14.9	12.0	17.5	Si
Reducir a la mitad la tasa de mortalidad infantil y en menores de cinco años	Tasa de mortalidad infantil /1,000 n.v. (1996) ⁵	36	32	31	34.0	n.d	No (2001)
	Tasa de mortalidad en menores de 5 años (por 1000 N.V.) (1996) ⁵	48	44	43	45.0	n.d	No (2001)
Reducir a la mitad la desnutrición en menores de 5 años	Tasa de desnutrición infantil (1996) ⁵	37.8	38	36	32.9	n.d	Si (2001)
Reducir a la mitad la mortalidad materna	Tasa de mortalidad materna por cada 100,000 n.v. (1996) ⁶	147	143	138	108.0	n.d	Si (2001)
Acceso de 95% a agua potable y saneamiento	% de población con acceso a agua potable ³ (1999) ⁴	81	82	84	n.d.	81.3	No
	% de población con acceso a sistemas de eliminación de excretas (1999) ⁴	70.2	71	72	69.4	67.6	No
Elevar en un 20% el índice de desarrollo humano de la mujer	IDH relativo al género (1999) ⁷	0.64	0.65	0.65	0.62	0.63	No
	Índice de potenciación de género (1999) ⁷	0.45	0.46	0.47	0.45	0.45	No
Implementar estrategia de desarrollo sostenible	% de área con cobertura forestal (1996) ⁸	50.7	54	55	n.d.	53.0	No
	% de áreas protegidas priorizadas con planes de manejo (2000) ⁸	13	30	40	21	31	No
	Polución del aire en centros urbanos (ug/m3 de PTS) (2000) ⁹	620.0	618.8	583.9	n.d.	653.7	No

Año base es 2000 o el año más cercano disponible.
 Fuentes: 1. BCH. 2. Estimación en base a información del INE y BCH. 3. UPEG / SEFIN. 4. EHPM / INE. 5. ENSF. 6. Salud en Cifras 1997 – 2001. Secretaría de salud. 7. Informe de Desarrollo Humano (PNUD). 8. COHDEFOR, sobre la base del Sistema Nacional de Áreas Protegidas Priorizado. 9. CESSCO.

El crecimiento del PIB real en 2001 y 2002, fue decepcionante, lográndose cifras de 2.6% y 2.7%, respectivamente, comparado con las metas de 3.5% y 4.0%, que impidió se lograran las metas de crecimiento del PIB per cápita, el cual escasamente aumentó (en 0.2% y 0.3%, versus la pretensión de 1.5% y 1.6%).

No sorprende en este contexto, que la reducción de la población debajo de la línea de pobreza también fuera inferior a la meta de la ERP. El porcentaje de hogares que viven bajo la línea de pobreza disminuyó apenas en 0.5 puntos en 2002 con relación al año anterior, porcentaje similar a lo ocurrido en los últimos diez años, durante los cuales la pobreza bajó en seis puntos en total. Para 2002 ya hubo un atraso de 2.4 puntos porcentuales en el cumplimiento de esta meta clave de la ERP (registrándose 63.9% puntos porcentuales). Sin embargo, la meta de reducción de pobreza extrema si se cumplió. Así, el porcentaje de hogares en pobreza extrema bajó de 47.4% en 2001 a 45.0% en 2002, comparado con 49% en 2000. Los hogares bajo la categoría de pobres extremos son aquellos cuyo ingreso no les permite cubrir el costo de los alimentos dentro de la canasta básica.

7.5. Avances en la Implementación de la ERP en 2002

Un primer balance de la ERP, muestra avances importantes en el saneamiento de la política macroeconómica; en la instrumentación de la ERP; y en la gestión de recursos adicionales. Por otro lado, la inversión realizada no estuvo en línea con lo esperado, debido en parte a una programación original sobre-ambiciosa y en parte a los desfases en el alcance del punto de culminación de la HIPC. Por ello se esperaba que durante 2003-2006, el nivel de gasto en la reducción de pobreza mostrara un repunte importante y se cumpliera así con las metas programadas para 2004-2006. Lo interesante para estos años fue el hecho de la significativa aportación de recursos nacionales con propósito ERP, acompañados de recursos interinos procedentes de la condonación de la deuda externa, aunque estos últimos no en las cantidades previstas.

7.6. Ejecución de Programas y Proyectos 2001-2002

La Tabla 44 que se presenta a continuación refleja el comportamiento de la ERP a partir de cada una de las áreas programáticas que la conforman para los años 2001 y 2002. También se muestra el nivel de financiamiento cuantificado para cada una de las fuentes de financiamiento nacional y externas involucradas. De igual manera se ofrece la programación de gastos con sus respectivas fuentes de financiamiento para los períodos 2003-2005 y 2010-2015.

Se presenta un resumen de la programación original de la ERP. Se planteó invertir \$346.9 millones en 2001 y \$387.9 millones en 2002. Una proporción importante fue constituida por préstamos y donaciones ya negociados en 2001 (\$266.7, o 77% del total en 2001 y \$214.4, o 55% del total en 2002). Se esperaba movilizar los fondos adicionales de alivio de deuda (\$46.3 millones en 2001 y \$91 millones en 2002), y nuevos préstamos y donaciones (incluyendo su contraparte nacional) de \$33.9 millones en 2001 y \$82.5 millones en 2002.

Tabla 44: Honduras ERP: Programación Original por Área Programática y Financiamiento

COSTO POR ÁREA Y TIPO DE FINANCIAMIENTO	2001	2002	2003	2004	2005	2006-15	Total 2001-15	%
	US\$ millones							
1. Acelerando el Crecimiento Económico Equitativo y Sostenible	0.0	6.8	5.7	5.7	5.6	0.0	23.8	0.9
2. Reduciendo la Pobreza en las Zonas Rurales	94.1	68.1	92.1	96.7	97.3	104.6	552.9	20.7
3. Reduciendo la Pobreza Urbana	77.7	73.6	57.8	59.5	59.1	117.3	445.0	16.7
4. Invertiendo en Capital Humano	94.8	154.3	111.5	108.4	109.3	488.4	1,066.7	40.0
5. Fortaleciendo la Protección Social para Grupos Específicos	33.8	35.7	21.2	21.2	19.3	136.2	267.4	10.0
6. Garantizando la Sostenibilidad de la Estrategia	42.7	41.1	32.2	23.7	19.9	59.8	219.4	8.2
Total Programas y Proyectos	343.1	379.6	320.5	315.2	310.5	906.3	2575.2	96.6
Operacionalización y seguimiento de la ERP (5%)	3.8	8.3	11.5	12.0	12.4	42.3	90.3	3.4
COSTO TOTAL	346.9	387.9	332.0	327.2	322.9	948.6	2,665.5	100.0
Financiamiento								
1. Préstamos y donaciones ya negociados a 2001	266.7	214.4	89.9	74.6	62.2	60.9	768.7	28.8
2. Alivio de deuda	46.3	91.0	203.9	194.5	157.3	241.4	934.4	35.1
HIPC	46.0	49.5	111.6	116.6	101.8	231.2	656.7	24.6
Tradicional	0.3	41.5	92.3	77.9	55.5	10.2	277.7	10.4
3. Brecha por financiar	33.9	82.5	38.2	58.1	103.4	646.3	962.4	36.1
Externos	28.8	70.1	32.5	49.4	87.9	549.3	818.1	30.7
Nacionales	5.1	12.4	5.7	8.7	15.5	96.9	144.4	5.4
FINACIAMIENTO TOTAL	346.9	387.9	332.0	327.2	322.9	948.6	2,665.5	100.0

Por otra parte, la Tabla 45 reporta la implementación de los programas y proyectos de la Estrategia en 2001-2002 comparado con la programación original para dichos años. Se incluyen en el cuadro todos los programas independientemente de su fuente de financiamiento. Se excluye la provisión de 5% para la operacionalización y seguimiento. En total, se implementó 54.5% del gasto programado en 2001 y 42.2% en 2002. Estos niveles de implementación deben considerarse desfavorables.

Tabla 45: Comparación de la ERP, 2001-2002 Comparado con Programación Original
Millones de Dólares

AREA PROGRAMÁTICA	ERP Original		Ejecutado			
	2001	2002	US\$ millones		Porcentajes	
	2001	2002	2001	2002	2001	2002
1. Acelerando el Crecimiento Económico Equitativo y Sostenible	0.0	6.8	0.1	0.8		11.8
• Fortaleciendo la inversión y mejorando su eficiencia	0.0	2.3	0.0	0.4		17.4
• Mejorando acceso competitivo a mercados internacionales	0.0	0.6	0.1	0.0		0.0
• Apoyo al desarrollo de sectores de alto potencial productivo	0.0	3.9	0.0	0.4		10.3
2. Reduciendo la Pobreza en las Zonas Rurales	94.1	68.1	73.0	75.0	77.6	110.1
• Mejorando la equidad y seguridad en el acceso a la tierra	7.8	14.5	9.4	10.1	120.5	69.7
• Desarrollo sostenible en zonas prioritarias	2.5	4.5	0.2	0.0	8.0	0.0
• Mejorando la competitividad de la pequeña economía rural	78.1	35.4	13.6	30.3	17.4	85.6
• Mejorando las condiciones sociales en el área rural	5.7	13.7	49.8	34.7	873.7	253.3
3. Reduciendo la Pobreza Urbana	77.7	73.6	15.3	10.8	19.7	14.7
• Desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa	26.6	31.8	0.0	0.0	0.0	0.0
• Desarrollo de ciudades intermedias	1.1	3.8	0.1	0.7	9.1	18.4
• Apoyo a la vivienda de interés social	19.0	13.4	6.5	1.6	34.2	11.9
• Acceso a servicios básicos en áreas prioritarias	31.0	24.6	8.7	8.5	28.1	34.6
4. Invirtiendo en Capital Humano	94.8	154.3	72.5	52.1	76.5	33.8
• Mayor cobertura y calidad en educación	59.7	107.6	16.6	15.7	27.8	14.6
• Mayor y mejor acceso a servicios de salud	33.8	45.0	55.5	36.4	164.2	80.9
• Riqueza cultural e identidad nacional	1.3	1.7	0.3	0.0	23.1	0.0
5. Fortaleciendo la Protección Social para Grupos Específicos	33.8	35.7	22.9	10.6	67.8	29.7
• Redes de seguridad social	26.4	24.0	21.5	9.7	81.4	40.4
• Equidad e igualdad de género	5.9	5.5	1.3	0.9	22.0	16.4
• Desarrollo de los pueblos étnicos	1.5	6.2	0.0	0.0	0.0	0.0
6. Garantizando la Sostenibilidad de la Estrategia	42.7	41.1	3.2	10.9	7.5	26.5
• Fortaleciendo la transparencia y la democracia participativa	14.9	14.9	0.1	2.8	0.7	18.8
• Fortaleciendo la justicia y seguridad ciudadana	1.0	1.5	0.0	0.0	0.0	0.0
• Modernización de la admon. pública y descentralización	2.7	1.7	0.0	0.0	0.0	0.0
• Mejorando la protección del ambiente y la gestión de riesgos	24.1	23.0	3.1	8.1	12.9	35.2
Total Programas y Proyectos¹	343.1	379.6	186.9	160.1	54.5	42.2

¹El total en la programación original excluye la provisión de 5% para operacionalización y seguimiento de la ERP y por eso hay una pequeña diferencia con el total en el cuadro subsecuente. Fuente: SEFIN

A nivel de los programas y sub programas la implementación fue aceptable en lo que concierne a programas para reducir la pobreza rural (77.6% y 110.1%); Áreas donde implementación resultó ser muy baja son: protección social (67.8% y 29.75%); sostenibilidad (7.5% y 26.54%); crecimiento económico (no hubo gasto programado en 2001, se logró 11.8% en 2002); pobreza urbana (19.7% y 14.7%) y capital humano (76.5% y 33.8%). Estos bajos niveles de implementación sirvieron para llamar la atención hacia una revisión de los programas y proyectos específicos planteados en estas áreas, para hacer ajustes a la cartera con la finalidad de mejorar la implementación. Posiblemente, algunos de los programas originalmente identificados no fueron suficientemente desarrollados y existieron problemas para su financiamiento e implementación en la forma originalmente concebida.

La revisión desarrollada sobre el contenido de la ERP en el año 2003 recoge estas consideraciones. En efecto las consultas realizadas revelaron algunas debilidades en la selección de indicadores y en la calibración de metas de la ERP para 2003-2015.

Se planteó la necesidad de contar con fuentes fidedignas para el seguimiento de las metas y la necesidad de elegir metas que sean razonablemente impáctables por las acciones de la Estrategia. Por otra parte, se consideró que el enfoque original se concentró en indicadores sociales y se planteó la necesidad de incorporar metas adicionales relacionadas con la potenciación económica de las poblaciones pobres, es decir el acceso por parte de estos a los recursos socioeconómicos y financieros.

Asimismo, la Tabla 46 presenta el marco revisado de los indicadores de impacto de la ERP con las metas anuales para 2003-2006 y para 2010 y 2015.

Cuadro 4
Tabla 46: Metas e Indicadores Revisados de la ERP

META	INDICADOR	Real	Metas Revisadas ERP					
		2002	2003	2004	2005	2006	2010	2015
Crec. PIB real	% Crecimiento PIB real ¹	2.7	3.0	3.5	4.0	4.5	4.5	4.5
Crec. PIB per cápita	% Crec. PIB per cápita ²	0.3	0.6	1.1	1.6	2.2	2.3	2.4
Gasto Social	Gasto en Pobreza como % del Gasto total del Gobierno Central ³	33.3	33.8	36.2	39.5	43.7	44.0	44.0
Reducir pobreza en 24 puntos porcentuales	Tasa de pobreza ⁴	63.9	62.1	60.2	58.4	57.3	50.0	42.0
	Tasa de pobreza extrema ⁵	45.0	43.4	41.5	39.7	38.5	32.2	25.0
Duplicar cobertura neta en educación prebásica a 5 años	Tasa de cobertura en educación prebásica ⁶	32.5	34.9	35.7	36.5	38.6	42.0	60.0
Cobertura neta de 95% en los dos primeros ciclos de educación básica	Tasa de cobertura neta (exc. los de sobre-edad) 1 ^o a 2 ^o ciclo ⁷	88.9	90.7	91.2	91.7	92.5	93.2	95.0
Cobertura neta de 70% en el tercer ciclo de educación básica	Tasa de cobertura (exc. los de sobre-edad) en el 3 ^o ciclo de educación básica ⁸	30.9	32.9	35.0	37.3	39.7	51.1	70.0
50% de la población emergente complete la educación secundaria	Cobertura neta (exc. los de sobre-edad) del Ciclo Diversificado (10 a 12 grado) ⁹	17.5	19.0	20.6	22.3	24.2	33.4	50.0
Reducir a la mitad la tasa de mortalidad infantil y en menores de cinco años	Tasa de mortalidad infantil /1,000 n.v. ⁴	34 ¹¹	32	30	29	27	22	18
	Tasa de mortalidad en menores de 5 años (por 1000 N.V.) ¹²	45 ¹¹	43	41	39	37	30	24
Reducir a la mitad la desnutrición en menores de 5 años	Tasa de desnutrición infantil ⁴	32.9 ¹³	30.9	29.9	28.9	27.0	22.0	18.0
Reducir a la mitad la mortalidad materna	Tasa de mortalidad materna por cada 100,000 n.v. ⁷	108 ¹¹	102	98	95	93	82	70
Lograr un 80% de Cobertura de Servicios de Energía Eléctrica	Tasa de cobertura de Energía Eléctrica ³	64.2	66.0	67.2	69.0	70.1	75	80
Triplicar la cobertura telefónica del país y establecer acceso en todo centro poblacional con > 500 habitantes.	Densidad en líneas fijas x cada 100 habitantes ¹³	4.4 ¹²	5.8	7.2	9.1	10.0	12.0	14.0
	Número de centros poblacionales con > 500 habitantes sin telecomunicaciones	3000	3000	2700	2400	2100	1000	0
Acceso de 95% a agua potable y saneamiento	% de población con acceso a agua potable ⁷	81.3	82.1	82.6	83.4	85.0	90.0	95.0
	% de población con acceso a sistemas de eliminación de excretas ³	67.6	70.7	71.9	73.0	76.0	85.0	95.0
Elevar en un 20% el índice de desarrollo humano de la mujer	IDH relativo al género ⁸	0.64 ¹¹	0.65	0.66	0.67	0.69	0.72	0.76
	Índice de potenciación de género ⁸	0.46 ¹¹	0.47	0.48	0.49	0.53	0.55	0.58
Reducir la Vulnerabilidad Ambiental del País	Número de áreas protegidas (AA,PP) prioritarias con planes de manejo ⁹	12 ¹¹	15	23	31	39	39	39
	% del total de superficie de las AA,PP protegidas prioritarias con planes de manejo ⁹	n.d.	60	75	90	100	100	100
	Cobertura forestal del país	Pendiente re-calibración de indicador y meta						
	Polución del aire en centros urbanos (ug/m3 de PTS)	Pendiente re-calibración de indicador y meta						

¹ DCH, ² UNAT, con cifras de DCH e INE, ³ CNPV / INE, ⁴ SEFIN, basado en la nueva definición del gasto en pobreza, ⁵ Estimaciones en base a EPHIM, ⁶ INESIF, ⁷ Secretaría de Salud, Investigación sobre la mortalidad materna y de mujeres en edad reproductiva en Honduras, 1997; ⁸ Informe sobre Desarrollo Humano 2000; ⁹ COHDEFOP, Sobre la base del Sistema Nacional de Áreas Protegidas Priorizado (40 áreas protegidas), 66.0 ¹⁰ Honduras. Informe sobre política de Infraestructura. ¹¹ Dato de 2001. ¹² Dato de 1999

7.7. Indicadores de la ERP 2004

En la tablas 47, se aprecia el comportamiento de los indicadores programados y ejecutados correspondientes al año 2004 para cada una de las metas ERP, haciendo manifiesto su grado de cumplimiento o incumplimiento alcanzado.

Tabla 47: Indicadores de la ERP

INDICADORES DE LA ERP			
Meta	Meta 2004	Observado 2004	Cumplimiento
Crecimiento PIB Real	3.5	4.3	Si
Crecimiento PIB Per cápita	1.1	1.9	Si
Gasto Social	8.1	8.1	Si
Cobertura educación Prebásica	35.7	36.0	Si
Cobertura Educación Básica	35	38.2	Si
Población Emergente complete Secundaria	20.6	21.3	Si
Cobertura Energía Eléctrica	63.3	63.7	Si
Densidad Telefónica	5.2	5.18	Si
Vulnerabilidad Ambiental	23	23	Si
Agua Potable	82.2	82.4	Si
Saneamiento	71.9	72.7	Si

INDICADORES DE LA ERP			
Meta	Meta 2004	Observado 2004	Cumplimiento
Reducir Pobreza Extrema en 24%	41.5	44.6	No*
Cobertura neta dos primeros ciclos educación básica	91.2	89.3	nd
Mortalidad Infantil menores de 5 años	41.0	nd	nd
Reducir desnutrición niños menor a 5 años	29.9	nd	nd
Reducir mortalidad materna	98.0	nd	nd
Elevar índice desarrollo humano en la mujer	0.66	nd	nd
Reducir polución del aire zonas urbanas	nd	nd	nd

* Dato Base 2001 = 49%

7.8. El Papel de las Municipalidades en el destino de los Recursos ERP

Una vez que se alcanzó el Punto de Culminación de la Iniciativa HIPC y que el Congreso Nacional dispusiera como parte de la aprobación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República la transferencia de recursos ERP hacia los municipios, surgieron ciertos inconvenientes referente al trato que debería dársele a las demandas de inversión provenientes de los sectores de sociedad civil involucrados en el CCERP, así como las

demandas de inversión con participación de los Ministerios de línea. Se acordó que de los recursos de la Condonación de la Deuda una parte sería para hacer frente a dichas demandas.

Un inconveniente que surgió fue la distracción que sufrieron los fondos de condonación de la deuda externa, mismos que derivaron en una buena parte a la consecución de pagos de salarios de maestros, médicos, policías y enfermeras e incluso bajo la venia de los Organismos Financieros Internacionales para ser parte de recursos para apoyo presupuestario.

La asignación de los recursos de la condonación de la deuda externa en apoyo a las demandas de la población y organizaciones de sociedad civil en cada una de las municipalidades del país se efectuó con base a las siguientes directrices:

- i. Dimensión territorial: orienta las acciones hacia los municipios con mayor nivel de pobreza a nivel urbano y a nivel rural. Para ello se consideraron criterios geográficos y demográficos de pobreza.
- ii. Dimensión sectorial: vincula las líneas de intervención con las metas de la ERP a través de sus áreas programáticas. Los parámetros de medición de los criterios sectoriales los establecen las brechas para el cumplimiento de las metas de la ERP a nivel sectorial.
- iii. Dimensión de género: orienta las acciones hacia una equidad de género a través de la priorización de las medidas que incorporan a la población femenina entre sus beneficiarios directos.

Tabla 48: Criterios de Asignación de Recursos

ASIGNACIÓN TERRITORIAL	
Asignación de recursos a nivel municipal en base a	
- Distribución básica en forma equitativa.	
- Nivel de pobreza del municipio	
- Numero de pobres en el municipio	
Formula de asignación :	
Porcentaje General =	$\frac{(30\% \text{ del Monto Disponible})}{298}$
Porcentaje Pobreza =	$\frac{(62\% \text{ del Monto Disponible})}{\text{Índice de Pobreza Municipal}}$
Porcentaje Población =	$\frac{(8\% \text{ del Monto Disponible})}{\text{Población Pobre}}$
Priorización de los 80 Municipios focalizados con mayor índice de pobreza.	
Se cuenta con una formula para la asignación a cada municipio en base a la combinación porcentual de estos criterios	

Una vez que Honduras alcanzó el Punto de Culminación, por decretos legislativos No. 32-2006 artículo 22 y No 195-2006 artículo 82, se aprobó que a partir del año 2006, una parte de los recursos de la condonación de la deuda externa, en un monto de L.700.0 millones fueran ejecutados por las municipalidades del país. La distribución de esos recursos se hizo con base a la fórmula que es expuesta a través de la Tabla 48. En efecto el gobierno central se obligó a

transferir anualmente a las municipalidades un monto de L.700.0 millones, que en términos de recursos trasladados cubrió estrictamente el período 2006-2008, aunque en términos de ejecución una parte de los mismos sirvieron para financiar proyectos de inversión a través de las municipalidades hasta mediados del año 2010. Las municipalidades tomaron como base para la formulación de sus demandas anuales y su priorización, el desarrollo de cabildos abiertos con participación de la sociedad civil e instancias municipales (Planes de Inversión Municipal vinculados a la Estrategia para la Reducción de la Pobreza PIM – ERP) en línea con sus Planes Estratégicos de Desarrollo Municipal. Se plasmaron iniciativas de inversión relacionados con los sectores productivos que según un consenso obtenido al interior del Consejo Consultivo de la ERP (instancia de decisión con participación gubernamental, sociedad civil y cooperación internacional, esta última con vos pero sin voto) podían optar hasta en un 55% como mínimo de los recursos transferidos a las municipalidades, siguiéndole en importancia el sector de infraestructura social con un 35% y el restante 10% destinado a financiar iniciativas relacionadas con fortalecimiento institucional. De los 3,592 proyectos priorizados por el CCERP en 2006, el 55% corresponde al eje Productivo, el 37% al eje Social y el 8% restante al eje de Fortalecimiento Institucional.

Para el financiamiento de los proyectos ERP municipales, se cuenta con el aporte de la comunidad beneficiaria (aporte comunitario), fondos de la Alcaldía (aporte municipal) y los fondos ERP (Gobierno Central).

El aporte comunitario es la representación monetaria de la mano de obra (no calificada en la mayoría de los casos) que presta cada comunidad, el aporte municipal es la contraparte que brinda cada una de las Alcaldías, y los fondos ERP que cubren el mayor porcentaje (70%) del presupuesto de cada proyecto, siendo estos auditados por el Gobierno Central, a través del Tribunal Superior de Cuentas.

7.9. Financiamiento de los Proyectos Municipales, Metodología y Desembolsos.

Para la asignación de los fondos ERP, se tomó la clasificación municipal establecida por categorías que representan el nivel de desarrollo de los municipios con el fin de crear una estructura jerárquica que pudiese mostrar que departamentos serían los prioritarios. Adicionalmente, se establecieron tres criterios: el índice de pobreza, el cual representa el 62% de la asignación total anual hasta ahora destinada (L. 700 millones), el tamaño poblacional con un 8% de este mismo monto y la asignación equitativa de un 30% entre las 298 municipalidades, equivalente a L.704,697.00 para cada municipalidad.

Según la Tabla 49, los municipios se clasificaron en cuatro categorías A, B, C y D, las categorías A y B representan municipios con desarrollo socioeconómico alto y medio, mientras los municipios con categoría C y D están representados por aquellos que tienen un desarrollo socioeconómico bajo, tal es el caso de los incluidos en los departamentos de Lempira, Intibucá y Gracias a Dios entre otros. Los fondos ERP pertenecientes al Ejercicio Fiscal 2006, utilizaron una metodología de transferencia basada en tres desembolsos, que se explica a continuación: Categorías A y B, Primer desembolso 40%, segundo desembolso 40% y tercer desembolso 20%; Categorías C y D, Primer Desembolso 45%, segundo desembolso 45% y tercer desembolso

10%. Según los datos financieros recopilados, del 100% del financiamiento de los proyectos un 73% corresponde a fondos ERP, 17% aporte comunitario y un 10% aporte municipal.

En función del reglamento formulado e implementado para efectivizar los desembolsos para el año 2006, mismo que resultó ser muy engorroso, para el año 2007, no solo se modificó dicho reglamento, si no también se redujo a dos los desembolsos por año para cada municipalidad beneficiada que cumpliera con los requisitos expresados en dicho reglamento. A la par también se hizo modificaciones en los porcentajes de participación en el financiamiento de los proyectos por parte de las comunidades y municipalidades.

Tabla 49:
Clasificación Municipal según Categorías ERP por Departamentos

Departamento	Categoría A	Categoría B	Categoría C	Categoría D	Total
Atlántida	1	2	4	1	8
Colón	2	3	5		10
Comayagua	2	5	14		21
Copán	1	4	14	4	23
Cortés	5	3	4		12
Choluteca	1	2	11	2	16
El Paraíso	1	4	9	5	19
Francisco Morazán	1	5	18	4	28
Gracias a Dios			2	4	6
Intibuca		2	4	11	17
Islas de la Bahía	3	1			4
La Paz		5	6	8	19
Lempira		2	7	19	28
Ocotepeque		1	10	5	16
Olancho	2	3	16	2	23
Santa Bárbara	1	3	22	2	28
Valle	2	1	6		9
Yoro	2	5	4		11
Total	24	51	156	67	298
Porcentaje de Participación	8.05	17.11	52.35	22.48	100

³ Ver Reglamento para "la operacionalización institucional de los recursos de estrategia para la reducción de la pobreza asignado a las municipalidades del país para su administración y ejecución, en el marco del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República para el ejercicio fiscal 2007 y las normas generales de la ejecución y evaluación presupuestaria."

En efecto, las municipalidades receptoras de los fondos aportarán como contrapartida mínima los siguientes porcentajes: 1) Municipalidades categoría "A" aportarán el 10% 2) Municipalidades categoría "B" aportarán el 7% 3) Municipalidades categoría "C" aportarán el 2.5% 4) Municipalidades categoría "D" aportarán el 0.5%.

7.10. Comparación de Desembolsos Fondos ERP Años 2006 - 2009

Al 31 de diciembre del 2009, se registró un desembolso de L.1,774.1 millones para financiar los PIM-ERP desglosado así: L. 302.4 millones corresponden al período 2006, esto como resultado de que los desembolsos se empezaron hacer efectivos a partir del último trimestre de dicho año; L. 348.7 millones al 2007, Producto del mecanismo todavía engorroso aprobado e implementado por el CCERP para el manejo de los recursos para ese año, que impidió una fluidez en las diferentes etapas asociadas a la formulación, desembolso, ejecución y liquidación de recursos financieros; L. 661.3 millones al 2008 y L 486.7 millones desembolsados en el 2009. Como parte de los desembolsos de los años 2006 y 2007 es necesario manifestar las partidas de L.10.0 millones y L. 14.0 millones, destinados al Congreso Nacional y Tribunal Superior de Cuentas. (Ver Tabla 50).

Tabla 50
Valores Desembolsados ERP por Departamento 2006 - 2009
(Millones de Lempiras)

Departamento	Año 2006	Año 2007	Año 2008	Año 2009	Total Desembolsado
Atlántida	5.972.078,26	7.231.172,42	10.036.047,31	14.377.859,96	37.617.157,95
Colón	8.285.460,55	5.885.739,18	22.626.863,77	17.981.867,74	54.779.931,24
Comayagua	17.400.965,33	19.435.983,90	38.890.701,93	22.138.436,96	97.826.087,32
Copán	24.720.189,55	27.534.229,10	35.892.133,01	62.143.490,55	150.290.042,21
Cortés	8.571.946,33	12.730.130,60	39.927.588,26	12.048.515,17	73.278.180,36
Choluteca	17.846.255,31	21.184.575,13	41.592.228,51	31.541.862,13	112.164.921,08
El Paraíso	18.599.285,83	23.136.198,40	56.896.472,84	18.289.418,99	116.881.335,66
Francisco Morazán	28.234.079,38	32.610.123,12	61.946.822,34	46.152.339,08	168.943.363,92
Gracias a Dios	8.160.806,71	6.137.962,58	9.182.374,54	24.595.315,40	48.037.159,23
Intibucá	17.592.548,24	22.950.122,01	65.507.022,79	18.436.120,10	124.485.813,14
Islas de la Bahía	1.944.391,73	1.719.315,17	2.190.740,53	3.801.857,12	9.656.304,55
La Paz	20.154.630,75	19.869.331,19	18.399.743,95	37.169.491,60	95.553.197,49
Lempira	31.458.544,38	37.479.492,25	36.225.974,67	71.192.996,71	176.357.008,01
Ocotepeque	15.439.884,27	18.044.609,76	22.094.670,21	27.084.074,91	82.663.239,15
Olancho	22.188.691,96	25.970.205,70	100.254.291,49	3.995.231,47	152.369.420,22
Santa Bárbara	27.262.675,57	33.042.595,69	63.353.095,33	44.944.463,16	168.602.829,75
Valle	9.125.490,46	8.255.670,94	8.447.087,60	18.790.081,70	44.618.330,70
Yoro	9.443.002,11	11.341.383,62	28.040.908,66	11.115.754,87	59.941.049,26
Congreso Nacional	10.000.000,00	0,00	0,00	0,00	
Tribunal Superior de Cuentas	0,00	14.000.000,00	0,00	0,00	
Total	302.400.826,82	348.668.800,38	681.884.767,74	486.721.176,82	1.774.066.871,24

FUENTE: Gerencia Administrativa y DGP / SEFIN

Los L.325.0 millones restantes, para completar los L. 2,100.0 millones asignados para los años 2006, 2007 y 2008, fueron desembolsados durante el primer semestre del 2010, siendo los departamentos de La Paz, Lempira y Francisco Morazán los más beneficiados con L45.9 millones, L.42.8 millones y L.33.8 millones respectivamente, mientras que el departamento de Olancho fue el que menos desembolso recibió al captar tan solo L.3.8 millones.

Un recuento final de los recursos ERP procedentes de la Condonación de la deuda externa efectivamente desembolsados a las 298 municipalidades del país, se presenta a continuación a través de la Tabla 51:

Tabla 51
Valores Desembolsados ERP por Departamento al 30 de Junio 2010
(Millones de Lempiras)

Departamento	Desembolsado al 2009	Desembolsado Año 2010	Total de Recursos Desembolsados
Atlántida	37,617,157.95	5,350,518.67	42,967,676.62
Colón	54,779,931.24	5,193,487.25	59,973,428.49
Comayagua	97,826,087.32	30,368,943.99	128,195,031.31
Copán	150,290,042.21	21,578,235.87	171,868,278.08
Cortés	73,278,180.36	8,619,097.87	81,897,278.23
Choluteca	112,164,921.08	11,847,355.59	124,012,276.67
El Paraíso	116,881,335.66	15,072,807.25	132,954,142.91
Francisco Morazán	168,943,363.92	33,835,095.89	202,778,459.81
Gracias a Dios	48,037,159.23	7,236,262.77	55,273,422.00
Intibucá	124,485,813.14	9,003,369.01	133,489,182.15
Islas de la Bahía	9,656,304.55	9,788,369.97	19,444,674.52
La Paz	95,553,197.49	45,935,973.60	141,489,171.09
Lempira	176,357,008.01	43,803,433.82	219,160,441.83
Ocotepeque	82,663,239.15	22,075,780.78	104,739,019.93
Olancho	152,369,420.22	3,867,732.73	156,237,152.95
Santa Bárbara	168,602,829.75	19,903,920.32	188,506,750.07
Valle	44,618,330.70	20,841,406.96	65,459,737.66
Yoro	59,941,049.26	11,612,825.42	71,553,874.68
Congreso Nacional	10,000,000.00		
Tribunal Superior de Cuentas	14,000,000.00		
TOTALES	1,774,066,871.24	326,934,828.78	2,100,000,000.00

FUENTE: Gerencia Administrativa y DGP / SEFIN

Es de observar que al año 2010 los departamentos que más desembolsos acumularon fueron: Lempira con L.219.2 millones, Francisco Morazán con L.202.8 millones; Santa Bárbara con L.188.5 millones; Copán con L. 171.9 millones y Olancho con L.156.2 millones. Por su parte Islas de la Bahía resultó ser el departamento menos beneficiado a partir de los recursos ERP cedido a las municipalidades del país con tan solo L.19.4 millones seguido de Atlántida con L.43.0 millones y Gracias a Dios con L.55.3 millones.

IX. SITUACIÓN POLÍTICA Y ECONOMICA Y SU INCIDENCIA EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN HONDURAS

La conjunción de aspectos que distinguen a cada sociedad en relación con sus instituciones formales e informales; sus características económicas, sociales y políticas, y su manifestación en los territorios, delimitan los alcances y posibilidades de los procesos de descentralización. Dado el grado de descentralización de servicios, esas limitaciones se resumen en la forma en que cada país resuelve o trata de resolver los diferentes dilemas relativos al financiamiento de los servicios descentralizados.

La descentralización de funciones a nivel municipal genera por lo general mayor demanda de recursos por parte de los gobiernos municipales, acción que puede llegar a generar tensiones en el campo fiscal. Entonces, si bien son muchos los intentos por introducir diferentes grados de descentralización en diferentes áreas, los resultados, sin duda, son el reflejo de las fortalezas, debilidades y oportunidades de cada país y, de manera especial, de los mecanismos de financiamiento que acompañan cada proceso.

En teoría, para que el proceso de descentralización sea completo, los gobiernos municipales deben ser autónomos, es decir poseer suficientes recursos financieros para poder decidir la mejor asignación del gasto que se corresponde con las preferencias locales. A su vez, los ciudadanos exigen rendición de cuentas al gobierno que les cobra los impuestos. No obstante lo anterior, los países de la región latinoamericana no se caracterizan por una importante tributación a nivel local.

En Honduras la descentralización ha atravesado hasta ahora por dos momentos. El primero de ellos a inicios de la década de 1950 y hasta finales de los años 70, cuando el Gobierno Central fundó varias instituciones autónomas y semiautónomas, las cuales tendieron a dinamizar la Administración Central, mismas que después de varios años se les denominó Instituciones Descentralizadas y han sido coordinadas por el Ministerio de Hacienda hoy Secretaría de Finanzas (SEFIN), movimientos que también dieron pie a la creación de entes desconcentrados. El segundo momento tuvo lugar a inicios de los años ochenta, asociado a los cambios democráticos ocurridos en el país, con la aprobación de una nueva Constitución en el año 1982, el incremento de la representatividad y la participación ciudadana y que se le denominó Proceso de Descentralización.

Con la aprobación de la Ley de Municipalidades a inicios del año 1991 y sus posteriores reformas se ha logrado avanzar en la autonomía municipal. Por el lado fiscal y administrativo, con la definición de una estructura de impuestos y tasas por servicios más adecuada a lo local, la entrega de facultades para administrar su propio presupuesto, gestionar los servicios públicos, crear su propia estructura administrativa y forma de funcionamiento. Así mismo, se crean mecanismos de participación ciudadana como los cabildos abiertos, comisiones municipales de transparencia y las comisiones de desarrollo municipal para fortalecer la gobernabilidad a nivel territorial.

Aunque dicha Ley es considerada la punta de lanza para hacer trascender la descentralización en Honduras, en la práctica la misma ha enfrentado obstáculos, como ser el incumplimiento en la asignación de la transferencia gubernamental a los municipios, misma que ha sido sometida durante muchos años a la discrecionalidad del Ministerio de Finanzas, amparado sobre manera por dificultades fiscales. También resaltan los problemas de inequidad al interior del municipio en la distribución de dicha transferencia, la falta de incentivos en el municipio para generar mayores montos de ingresos propios, la poca efectividad en la ejecución de los planes de arbitrios para estimular el recaudo de impuestos y tarifas, el incipiente tratamiento de temas claves como el fortalecimiento de las capacidades técnicas, administrativas y gerenciales y la inestabilidad de los recursos humanos.

Así mismo, esa Ley deja abierta el uso de la transferencia municipal al financiamiento de cualquier tipo de gasto de inversión, lo cual ha sido aprovechado para cargar con mayores responsabilidades a las municipalidades sin nuevos recursos. Adicionalmente, la municipalidad ha tenido que asumir responsabilidades que el nivel del gobierno central no ha estado en capacidad de atender, especialmente en lo referente a la construcción y mantenimiento de la infraestructura de educación, salud y caminos vecinales o terciarios, todo ello derivado en un proceso de descentralización realizado al azar y por consiguiente poco planificado.

Esos dilemas, que definen el avance efectivo de la descentralización en cada caso, son diferentes manifestaciones de la tensión existente entre las mejoras en la equidad y la participación ciudadana y la búsqueda y consolidación de los equilibrios fiscales.

En ese orden, Las transferencias cedidas por el Gobierno Central a las Municipalidades no ha cumplido el papel de mejorar las condiciones de equilibrio socioeconómico entre las diferentes regiones que conforman nuestro territorio. Su reparto mediante la aplicación de una fórmula limita la discrecionalidad política y asegura fondos a las municipalidades más débiles financieramente. Estas asignaciones siempre han gozado de un alto grado de condicionamiento, mientras en sus inicios (años 90), se le exigía a las municipalidades el destino de la misma en un 90% para inversión y el restante 10% para gastos de funcionamiento, hoy día si bien se ha incrementado el porcentaje para gasto de funcionamiento, dependiendo sobre todo si la municipalidad ostenta categoría C o D.

En efecto la ley estipula que las mismas deben ser utilizadas según criterios preestablecidos, lo cual limita su autonomía financiera. De acuerdo a las reformas de la Ley de Municipalidades según decreto No 143-2009 cada municipalidad está obligada a distribuir la transferencia de la forma siguiente: el 1% para la ejecución y mantenimiento de programas y proyectos en beneficio de la niñez y la adolescencia, un 2% para los programas y proyectos para el desarrollo económico, social y el combate a la violencia en contra de las mujeres y un 13% para la operación y mantenimiento de la infraestructura social. También podrán usar hasta un 15% para gastos de administración propia; las municipalidades cuyos ingresos propios anuales, excluidas las transferencias, no excedan de Lps. 500 mil (26,288 dólares) podrán destinar para dichos fines hasta el doble de este porcentaje. Información de la SGJ para el 2007 reportó 95 municipalidades de un total de 298 con ingresos propios inferiores a L.500,000.

El resto de los recursos de las transferencias se destina a inversión, a cubrir la contraparte exigida por los organismos que financien los proyectos; al pago de las aportaciones a la AMHON, al pago de las aportaciones que los municipios hacen a las mancomunidades o asociaciones y para transferencias en bienes o servicios a las comunidades para inversión.

Hay que señalar que las posibilidades de contratar personal administrativo calificado son bastante reducidas bajo este formato, con lo cual las municipalidades pueden contar con fondos para invertir pero con poca capacidad de invertirlos con eficacia y eficiencia por la falta de recursos humanos calificados.

La autonomía fiscal de las municipalidades en Honduras ha sido y es en la actualidad muy limitada. En efecto durante los primeros años del presente siglo, las mismas han manipulado tan solo el 7% de los ingresos totales de la Nación. Asimismo, el nivel medio de recaudación propia no supera en promedio el 50% de los ingresos totales de la municipalidad. La dependencia por transferencias es muy importante y vital (22% de los ingresos totales municipales), lo que permite concluir que no es posible hablar todavía de autonomía municipal en nuestro país en sentido estricto.

La intervención física y financiera de la Administración Central en el municipio es elevada. El proceso de toma de decisiones para invertir en las comunidades está centrado en la figura de los diputados del Congreso Nacional, de los secretarios de Estado y Gerentes de instituciones públicas como lo es el caso del FHIS, por encima de los Alcaldes Municipales. La distribución de recursos para inversiones decididas directamente por el Gobierno Central es un claro ejemplo de cómo lo fiscal condiciona la autonomía política de las municipalidades.

Adicionalmente a la poca importancia de los tributos cobrados por los gobiernos municipales, se suma el hecho de que los municipios no tienen autonomía para la creación y aprobación de impuestos, siendo esa potestad del Congreso Nacional y solo se limitan a reglamentarlos, aunque si tienen una mayor libertad en lo relacionado a la creación de tasas para efecto de cobro por prestación de servicios.

En ese orden, los gobiernos municipales tienen la oportunidad de hacer efectivos cobros de impuestos sobre la propiedad inmueble, industria, ingreso personal, comercio y servicios, extracción de minerales, lo que no permite desarrollar un esfuerzo fiscal propio apreciable, dejando los principales tributos para ser administrados y cobrados por el gobierno central, sobresaliendo entre ellos el Impuesto Sobre Ventas, Impuesto Sobre la Renta y los relacionados con la importación y consumo de derivados del petróleo. En ese sentido no se vislumbra un fortalecimiento del financiamiento municipal mediante fuentes adicionales de recursos, tales como la coparticipación que pudiera darse en el caso del impuesto sobre ventas, la circulación de vehículos y el impuesto a la importación, distribución y consumo de los derivados del petróleo.

Las motivaciones y lógica que han predominado en los procesos de asignación territorial de funciones son diferentes a las que han definido la distribución de potestades tributarias. En consecuencia se pueden verificar diferentes grados de desbalance entre ingresos y egresos de

cada uno de los niveles de gobierno existentes en nuestro país. Estos se manifiestan como la brecha entre ingresos y egresos de los varios niveles de gobierno (desbalance vertical) o como aquella que ocurre entre las capacidades fiscales de los diversos gobiernos municipales de un mismo nivel (desbalance horizontal). Estos desbalances debieran ser cubiertos mediante transferencias financieras.

Podría decirse que el desbalance horizontal observado tiene como principal causa la existencia de economías con desarrollo productivo muy desequilibrado a nivel regional. La correspondencia fiscal que se da en otras latitudes del mundo desarrollado y en ciertos países del mundo en desarrollo, se ve desdibujada en Honduras al existir marcadas diferencias en los productos por habitante a nivel de zonas geográficas. En efecto mientras en los países desarrollados ese comportamiento permite especular acerca de las posibilidades de que cada jurisdicción financie con recursos propios sus servicios, tratando de responder a las preferencias de sus ciudadanos, en nuestro país las cuantificaciones se vuelven abismales como es el caso de San Pedro Sula y el Distrito Central, que según la mayoría de diagnósticos socioeconómicos desarrollados afloran resultados de que ambos municipios contribuyen en un altísimo porcentaje al Producto Bruto Interno del País. Ciertamente, esta es otra manifestación de la desigualdad dominante en nuestra sociedad, haciendo más difícil el trabajo en pos de una mayor cohesión social. En términos fiscales, los desbalances horizontales se manifiestan como capacidades de financiamiento muy diferentes entre los ámbitos territoriales que conforman el país.

No debe ser desestimada la presión al desequilibrio fiscal proveniente de la instrumentación de programas de descentralización en contextos productivos como el nuestro, dominados por los desbalances regionales. La experiencia indica que la mayor autonomía local, al existir demandas de intervención no satisfechas, genera una presión en las regiones más ricas a dejar de contribuir al mantenimiento de las políticas públicas solidarias con las regiones más pobres. Esto, además de atentar en contra de la cohesión social y el mantenimiento de proyectos de desarrollo más integradores, puede generar una demanda de mayores recursos para atender la situación de las regiones de menor desarrollo relativo. La situación puede revestir mayor gravedad dependiendo de la posibilidad de endeudamiento de los gobiernos municipales.

La descentralización, ha cumplido un rol relevante en el ámbito político; sin embargo, los resultados obtenidos no son alentadores y por el contrario, se hace cada vez más visible el distanciamiento y poca armonía del discurso, con la práctica. En el caso particular de Honduras, no ha sido posible desarrollar una estrategia dirigida a la descentralización; no obstante, el tema ha sido ampliamente abordado conceptual y académicamente, logrando un alto consenso al considerar que este proceso conlleva un aumento de poder, mayor autonomía en la toma de decisiones, mayor control sobre los recursos, mayor cantidad de responsabilidades, así como de competencias para los gobiernos locales.

Sobre este tema, algunos autores lo han contemplado como un proceso complejo y multifactorial, que profundiza la democracia y hace más racional, simple y efectiva la gestión pública del territorio, por ser un proceso político y no meramente técnico; sin embargo, para que exista una auténtica descentralización -con la participación de los ciudadanos-, son

necesarios tres requisitos: a- Un traspaso de competencias, b- Un traspaso de recursos financieros y c- Una capacitación previa de los actores locales.

A partir de la recuperación del sistema democrático en Honduras a inicios de 1980, la descentralización del Estado comenzó a ser parte del debate y las agendas de los gobiernos municipales y con más reticencia, de los gobiernos centrales. Sin embargo se pueden señalar antecedentes que fueron construyendo el camino hacia el fortalecimiento de los gobiernos locales, en primer lugar, y contribuyeron posteriormente a los debates y propuestas sobre la descentralización.

Es en el período presidencial de Rafael Callejas (1990-1994) que se plantean las primeras propuestas sobre descentralización del Estado, con la aprobación en 1991 por parte del Congreso Nacional de la Ley para la Modernización del Estado. Previamente (1990) se aprueba la Ley de Municipalidades, en la que establecen la organización y funcionamiento de las municipalidades y los requisitos para ser funcionario municipal.

Uno de los aspectos centrales que quedó legislado fue la autonomía municipal, fundamentada en las siguientes premisas: a) Elección de sus autoridades por voto directo y secreto, b) Libre administración y decisiones propias dentro de la ley, c) Recaudación de sus propios recursos e inversión en beneficio del municipio, d) Elaboración, aprobación, ejecución y administración de su propio presupuesto, e) Planificación organización y administración de los servicios públicos, y f) Creación de su propia estructura administrativa y forma de funcionamiento. Asimismo, esta Ley regula la transferencia del 5% de los ingresos tributarios del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República, pero no tiene rango constitucional, por lo que no se establece como una obligatoriedad por parte del Gobierno Central. En los años 1992 y 1993 se concretaron otras medidas, entre las que sobresale la ejecución de la primera etapa del Programa Nacional de Descentralización y Fortalecimiento Municipal.

Carlos Roberto Reina (1994-1998) en su primer trimestre de gobierno definió el Programa de Modernización del Estado, basado en cuatro líneas maestras, una de las cuales fue la descentralización político-administrativa, con tres dimensiones: democratización y participación política, redimensionamiento del aparato estatal, y fortalecimiento de la autonomía municipal. En esta línea se creó la Comisión Ejecutiva para la Descentralización, cuya función fue la de elaborar un Plan de Acción (1995-1998) que finalmente no fue ejecutado.

Durante el gobierno de Carlos Flores Facusse (1998-2002) se deja entrever la falta de voluntad política para dar continuidad al proceso de descentralización, iniciado por el gobierno anterior. Finalmente dicho gobierno debió asumir el tema a partir de la demanda de la sociedad civil, de la Asociación de Municipios de Honduras AMHON y de la cooperación internacional, fuertemente influenciado por los movimientos dirigidos a la reconstrucción y transformación nacional, derivado de los destrozos infringidos a la economía por el paso del Huracán MITCH. En el 2001 se elaboró una propuesta consistente en a) Reactivación de la Comisión Nacional de Descentralización, integrada por cuatro representantes del gobierno y cuatro de la AMHON, b) Elaboración del Plan Nacional de Descentralización y Desarrollo Municipal para el año 2001, c)

Descentralización de funciones hacia los gobiernos locales, d) Organización de la Comisión Nacional de Capacitación para el Desarrollo Municipal; e) Organización inicial del Sistema Nacional de Información Municipal, y f) Prueba Piloto de Delegación Operacional del Ciclo de Proyectos (DOCP) del FHIS en 20 municipios del país.

El gobierno de Ricardo Maduro (2002-2006), incluyó en su campaña presidencial, la Descentralización del Estado, enfocada en fortalecer los gobiernos municipales y apoyar la ejecución de sus planes de desarrollo local. Ya en el gobierno definió el Programa de Descentralización y Desarrollo Local (PRODDEL) con los siguientes objetivos: a) Fortalecer la democracia participativa, b) Acelerar el desarrollo económico local, c) Combatir la pobreza, d) Ampliar la cobertura, calidad y eficiencia en la prestación de los servicios públicos, e) Fortalecer la fiscalidad municipal, f) Garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública local, y g) Racionalizar el aparato estatal y redistribuir en mejor forma los ingresos públicos para corregir desigualdades territoriales.

Los componentes principales del PRODDEL fueron:

1. Fortalecimiento de las capacidades locales, tanto de los gobiernos municipales como de otras instancias de los territorios, para garantizar una gestión eficiente, eficaz, sostenible y participativa.
2. Descentralización fiscal y gestión financiera municipal, con el fin de que los gobiernos locales tengan mayor acceso a recursos del presupuesto nacional.
3. Descentralización de los servicios públicos a través de las municipalidades para que tengan un mayor involucramiento en la provisión de los servicios básicos y mejorar la cobertura y calidad de los mismos, cuidando que las comunidades estén participando efectivamente.
4. Fortalecimiento institucional, gobernabilidad y transparencia: propuso establecer un marco jurídico, político e institucional para lograr un proceso de descentralización exitoso, así como fortalecer los mecanismos de participación ciudadana, rendición de cuentas y auditoría social a nivel local.

En el año 2005 los partidos políticos mayoritarios y la AMHON firmaron el “Pacto Nacional por la Descentralización y el Desarrollo Local” en el cual definen como objetivos: 1) Descentralizar los servicios públicos y el aparato fiscal, 2) Fortalecer y mejorar las capacidades de gestión municipal, y 3) Consolidar la democracia y la gobernabilidad en el ámbito local. Este Pacto planteó los siguientes compromisos para sus firmantes:

Primero: Medidas para la Descentralización:

- 1.1. Elaborar en el año 2006 una Política de Estado de Descentralización en forma consensuada entre las fuerzas políticas, el conjunto de municipios y representantes de la sociedad organizada del país, que se sustente en los principios de autonomía municipal, subsidiariedad, complementariedad, transparencia, equidad, solidaridad, rendición de cuentas y participación ciudadana. Dicha Política trascenderá los períodos de gobierno en consonancia con la ERP y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

- 1.2. En ese marco, definir las competencias, los fondos fiscales y otros recursos del Estado que se transferirán en los años subsiguientes a las Municipalidades, en los siguientes sectores: agrícola, ambiental, desarrollo económico, educación, forestal, formación ocupacional, infraestructura, salud, seguridad ciudadana, servicios sociales, turismo, transporte y vivienda.
- 1.3. Con independencia de lo anterior, hacer efectiva en 2006 la Delegación Operativa del Ciclo de Proyectos (DOCP) financiados por el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS), según los acuerdos del 19 de noviembre de 2004, incluyendo la incidencia ante los organismos financieros a efecto de agilizar la ejecución de los mismos.
- 1.4. En ese mismo sentido, de conformidad con la Ley Marco de Agua Potable y Saneamiento, agilizar en el año 2006 el traspaso de los sistemas de agua, y para el 2007 realizar la transferencia de competencias y presupuestos para el mantenimiento de vías secundarias por parte del Fondo Vial.
- 1.5. Impulsar en el Poder Legislativo, en un plazo no mayor a un año, la interpretación y resolución eficaz y expedita de conflictos sobre competencias entre el Gobierno central y las Municipalidades.

Segundo. Medidas para Fortalecer las Finanzas Municipales y el Desarrollo Local:

- 2.1. Definir aumentos graduales a partir del año 2007, de la transferencia establecida en el artículo 91 (reformado) de la Ley de Municipalidades, actualmente fijada en cinco por ciento, a fin de disminuir la inequidad y la pobreza.
- 2.2. Compatibilizar el marco tributario nacional y municipal, diversificar las fuentes de ingresos municipales y propiciar la descentralización fiscal con una mayor participación de las Municipalidades en los impuestos existentes, premiando el esfuerzo fiscal y realizando auditorías sociales, a partir del año 2007.
- 2.3. Gestionar la creación de un Fondo de Desarrollo Municipal y de Compensación Interterritorial, focalizado en las regiones con menor índice de desarrollo humano, en las comunidades rurales y urbano-marginales de los municipios, cuyos recursos provendrán de fuentes financieras externas y de las contrapartes nacionales que se asignen a tal fin, en el segundo semestre de 2007.
- 2.4. Gestionar el financiamiento para la ejecución de los Planes Estratégicos de Desarrollo Municipal, como complemento del esfuerzo local.

Tercero. Medidas para Fortalecer la Gestión Local:

- 3.1. Diseñar y desarrollar un programa nacional de capacitación municipal, basado en una coordinación interinstitucional, que hará énfasis en el desarrollo de capacidades y en la transferencia de conocimientos para la gestión descentralizada de servicios por parte de las Municipalidades.
- 3.2. Aprobar en el año 2006 la carrera administrativa para los empleados municipales, sobre la base de los principios de idoneidad, mérito y eficiencia, cuya implementación será gradual conforme a la capacidad económica de los municipios.
- 3.3. Fortalecer la gestión local mediante un enfoque de asociacionismo intermunicipal y reforzando los requisitos para la creación de más municipios. En este marco, se

desarrollarán las capacidades y favorecerá el traspaso de recursos a las Mancomunidades Intermunicipales.

- 3.4. Aplicar la legislación vigente en lo referente a la participación de las autoridades locales en la autorización de contratos de concesión de servicios públicos.

Cuarto. Medidas sobre el marco Legal e Institucional:

- 4.1. Acompañar las medidas anteriormente descritas, de las reformas legales y reglamentarias necesarias para su realización, así como de las modificaciones a las estructuras, las funciones y los procesos de las Secretarías de Estado y demás instituciones del Gobierno vinculadas.
- 4.2. En atención a lo anterior, concertar y aprobar las siguientes leyes: de Finanzas Municipales, de Servicio Civil Municipal, de Transparencia y de Acceso a la Información Pública, así como las reformas a la Ley de Municipalidades.
- 4.3. Reactivar la Comisión Ejecutiva para la Descentralización del Estado (CEDE), creada por Decreto Ejecutivo 15-94 con representación paritaria de las instituciones gubernamentales y de las Municipalidades, en el primer trimestre de 2006, con el fin de desarrollar y ejecutar las medidas.
- 4.4. Conformar la Comisión Legislativa de Descentralización con participación de la AMHON, en el primer semestre de 2006, a fin de consensuar los anteproyectos de ley necesarios para viabilizar las reformas.

Quinto. Compromisos de los Actores:

Partidos Políticos

- 5.1. Los Partidos Políticos se comprometen a ejecutar y dar seguimiento a estas medidas, nombrando un representante por cada instituto político para integrar una Comisión de alto nivel.
- 5.2. El candidato presidencial que resultare ganador se compromete a realizar las acciones dentro de su competencia como titular del Poder Ejecutivo, dar las instrucciones a las instituciones del Gobierno Central y gestionar ante el Congreso Nacional las medidas que se requieran en el marco del Pacto.

A pesar de este gran pacto, los avances obtenidos se reducen a la elaboración de una Agenda Mínima de Descentralización 2008-2009, que nuevamente propone como ejes a muchos de los anteriores e incluye como sus principales acciones, las capacitaciones a los gobiernos y personal municipal, el mejoramiento de la normativa reguladora de finanzas municipales y la modernización de la administración financiera.

En realidad esta Agenda se limita a preparar condiciones para descentralizar, pero no define con claridad que descentralizará y cómo se hará el proceso. Por lo que se observa, ésta seguirá siendo una propuesta de buenas intenciones para fortalecer la institucionalidad, pero no se evidencia un real proceso de descentralización del Estado sino más bien y únicamente la

desconcentración de algunos servicios, sin existir evidencia clara de la voluntad del gobierno central de transferir capacidad de decisión y autonomía.

Finalmente, en el Plan de Gobierno 2010-2014, se plasman una serie de medidas de política y metas dirigidas a favorecer el proceso de descentralización y así contribuir de manera específica con las metas contempladas en el Objetivo General de la Visión de País "Una Honduras con un Estado Moderno, Transparente, eficiente y competitivo".

Empoderamiento a nivel local:

- a. Promover una nueva forma de gobernar otorgando mayor poder a las comunidades organizadas, recibiendo los recursos financieros y el apoyo necesario para hacerlo.

Programa de mediano plazo para la descentralización política y administrativa del país:

- ✓ En materia política, para el establecimiento de instancias formales de organización, participación y representación a nivel local.
- ✓ En materia administrativa, para establecer un proceso ordenado de transferencia de responsabilidades de planificación y de ejecución de recursos públicos a nivel local, garantizando la capacitación, y la certificación de la capacidad instalada.
 - Se deberán establecer programas de capacitación de los actores locales.
 - Ensayos piloto y extensión a la totalidad de las comunidades seleccionadas.

Desarrollo Regional y Local

- b. Capacitar a los gobiernos locales para que mejoren su capacidad de gestión técnica, financiera y administrativa, brindando especial atención a los municipios clasificados en categoría C y D.
- c. Apoyar a los gobiernos municipales para que inserten bajo sus Planes Estratégicos de Desarrollo Municipal, capítulos específicos dirigidos a asegurar la inversión pública municipal en educación, salud y protección social.
- d. Diseñar e implementar un sistema de planificación regional basado en la planificación local que marque el rumbo, reduzca desequilibrios en el uso del territorio, promueva el desarrollo social y guíe la inversión pública y privada.
- e. Mejorar la cobertura de los servicios públicos en todas las municipalidades de todo el país, mediante la descentralización de dichos servicios.
- f. Insertar las regiones estratégicas del país en los mercados nacionales e internacionales, bajo un marco de uso racional y sostenible de los espacios territoriales y recursos naturales existentes.
- g. Promover el manejo del Sistema de Administración Financiera a nivel municipal

Medidas Legales Administrativas:

- a. Aprobar y elevar a nivel de política de Estado, la Política Nacional de Descentralización para asegurar la entrega planificada, gradual y ordenada de los servicios públicos con las

respectivas responsabilidades y transferencia de recursos financieros del Gobierno Central a las municipalidades.

- b. Concertar y gestionar ante el Congreso Nacional la aprobación de la Ley de Descentralización.
- c. Aplicar la Ley de Municipalidades y del Régimen Político en su Artículo 91 reformado (Decreto 129-2009) referente a las transferencias a las municipalidades del país.
- d. Gestionar ante el Congreso Nacional la aprobación de la Ley de Municipios.

Metas al año 2014:

- a. Desarrollar e implementar 18 agendas de desarrollo departamental para el proceso de descentralización.
- b. Aprobar y registrar 240 Planes de Ordenamiento Territorial para igual número de municipios, brindándoles asesoría y acompañamiento.
- c. Capacitar a 298 municipalidades en el marco del Programa Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Municipal.
- d. Supervisar y monitorear a las 298 municipalidades capacitadas en años anteriores.
- e. Certificar/acreditar 300 proveedores de Servicios de Capacitación y Asistencia Técnica Municipal registrados en el sistema.
- f. Implementar en 40 municipalidades del país el Sistema de Administración Municipal Integrado (SAMI).
- g. Crear 125 Unidades de Desarrollo Económico Local en igual número de municipalidades para dinamizar las economías locales.
- h. Transferir a las 298 municipalidades del país, el porcentaje de los ingresos tributarios del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República que por Ley les corresponde, hasta alcanzar un 11% en el año 2014.
- i. Presentar ante el Congreso Nacional el Marco Regulatorio de la Descentralización, conformado por lo siguiente:
 1. Política Nacional de Descentralización
 2. Ley de Descentralización
 3. Ley de Administración Financiera Municipal
 4. Nueva Ley de Municipios
 5. Ley de Carrera de Servicio Civil Municipal
 6. Propuesta de Reformas a la Ley Electoral.
- j. Formular e implementar 5 estrategias específicas de descentralización para igual número de sectores (Educación, Salud, Medio Ambiente y Forestería, Infraestructura Local y Protección Social).
- k. 17 municipios con alianzas público-privadas para la tercerización de los servicios públicos.
- l. Al menos 50 comunidades controlando ellas mismas la organización de los servicios de educación, de salud y algunos servicios del área de seguridad

En conclusión, cualquier caso y en perspectiva histórica en base al accionar de los gobiernos anteriores al actual, cabe señalar que la descentralización aparece en Honduras como discurso y estrategia política en un contexto de búsqueda de nuevas racionalidades económicas y en la definición de nuevos papeles del Estado, no necesariamente encaminados a responder de

forma satisfactoria a las demandas y necesidades de la población. Por el contrario, en la práctica la descentralización aparece como una de las estrategias orientadas a la reducción del déficit fiscal y la disminución del gasto público, transfiriendo funciones y responsabilidades a otras instancias, pero en mucha menor medida capacidad de decidir y capacidad de generar recursos propios. Los gobiernos han continuado valorando lo conveniente o inconveniente de la descentralización y el fortalecimiento municipal, de acuerdo a la ventaja o desventaja que les pueda dar en la correlación política. En consecuencia carecen de una visión integral de la descentralización y modernización del Estado, para democratizarlo y dinamizar los procesos de desarrollo local y nacional. En ninguna de las propuestas se establece como finalidad buscar la equidad en el acceso a los servicios básicos, lo cual plantea un grave riesgo para la descentralización y es que *“al pasarle más poder al ámbito local, las reformas pueden propiciar la captura de procesos políticos –y recursos- por parte de elites locales, o reforzar el dominio de las elites existente.*

La AMHON, con mayor o menor protagonismo ha aprovechado las propuestas de descentralización de los gobiernos centrales para obtener recursos y fortalecer su capacidad de gestión administrativa y financiera. Esto ha permitido que los municipios sean revalorizados como unidades importantes del Estado, por lo menos en el discurso, lo que ha propiciado un nivel de autonomía relativa y un incremento en las transferencias de los gobiernos centrales nacionales desde 5% a partir del año 1991 y que sufre una modificación importante a través de la reforma en el contenido de la Ley de Municipalidades en el año 1999, que estipula incrementos al 7% a partir del año 2010, 8% en 2011, al 9% en 2012, 10% en 2013 y al 11% en 2014 y años subsiguientes.

Por otra parte, la globalización ha obligado a nuestro país a realizar reformas profundas en la estructura productiva e institucional para volverse más competitivo. Este desafío implica, entre otras tareas, una reestructuración del sistema de relaciones administrativas y fiscales intergubernamentales, es decir, cómo reasignar competencias de gasto y fuentes de ingresos entre los distintos niveles de gobierno en orden a mejorar la efectividad de las políticas públicas y, particularmente, crear un entorno favorable en las municipalidades para incentivar el desarrollo local y la competitividad.

Honduras ha tratado de asumir una actitud de mayor pragmatismo frente a los avances del proceso, y ha adoptado distintas prácticas para encarar muchas de las dificultades mencionadas, entre ellas, la del financiamiento, centrando el debate no en el fortalecimiento de sus recursos propios y las asignaciones de nuevas responsabilidades de gasto, sino en el monto de las transferencias para financiar sus competencias actuales.

El país y sus municipalidades tendrán que afrontar en los próximos años el reto de lograr una mayor cobertura y calidad de los servicios básicos, así como mejorar el entorno territorial para incentivar las actividades productivas y fortalecer el desarrollo y la competitividad local. Para lograrlo en el mediano y largo plazo, es necesario vencer un buen número de obstáculos, algunos de ellos ya planteados, teniendo como premisa que, de no tomar a tiempo las medidas necesarias, posiblemente tengan que hacerse de una manera acelerada después, cuando el

deterioro mayor de las condiciones económicas de los municipios y sus condiciones de pobreza los obliguen a ello.

El marco jurídico actual tiene elementos fundamentales en la Ley de Municipalidades, que posibilitan el despliegue del poder local si se aplica consecuentemente. El mismo asegura la autonomía, en tanto posibilita la elección de autoridades, la libre administración, la recaudación de fondos, la ejecución presupuestaria, la gestión de los servicios públicos locales, y la libertad para crear una propia estructura administrativa.

En lo que se refiere a las atribuciones, el marco jurídico convierte a la municipalidad en un ente de desarrollo local; da amplias facultades para la gestión de los servicios municipales, para la gestión de la infraestructura local, para la protección y promoción ecológica, para el fomento y regulación de la actividad comercial, industrial y de servicios, y confiere legitimidad para la celebración de distintas formas de contratación.

Adicionalmente, vuelve imperativo una reforma fiscal que permita fortalecer las capacidades fiscales de los municipios, combinando el esquema de transferencias, con una redistribución de las competencias recaudatorias y la creación de un marco legal que provea mayores niveles de autonomía tributaria a los gobiernos locales (descentralización fiscal).

De alguna forma, las disposiciones constitucionales mencionadas se convierten en un obstáculo para el proceso de descentralización fiscal y son contrarias a la autonomía local; por lo tanto, es necesario buscar la estrategia más conveniente de reforma constitucional orientada a facilitar dentro de una ley marco la competencia tributaria local y distribuir las responsabilidades de recaudación entre los distintos niveles administrativos.

El debate en este punto gira alrededor de pretender continuamente un porcentaje mayor de las transferencias provenientes de los recursos del gobierno central, sin redefinición clara de las responsabilidades de gasto. Aparentemente, la asignación general definida para la inversión no es una premisa suficiente para tal debate. Se nota un esfuerzo de las organizaciones municipales y de las municipalidades en general para solicitar aumento en los porcentajes o montos de los recursos provenientes de la transferencia, situación a veces comprensible, dado que no cuentan con un instrumento legal adecuado que establezca un cuerpo impositivo local moderno que les permita un fortalecimiento de sus recursos propios, vale decir, no cuentan a corto plazo con otra alternativa para su financiamiento. Sin embargo, ello no debería ser obstáculo para que las municipalidades, a pesar de contar con restricciones legales tributarias, no realicen esfuerzos de fortalecimiento institucional orientados, particularmente, a mejorar sus sistemas de recaudación y de gestión tributaria, que reflejen un esfuerzo fiscal apreciable; de igual manera, poco se dice relacionado con las competencias de gasto o con las restricciones constitucionales para el ejercicio de la potestad tributaria municipal, como se anotó anteriormente, temas en verdad importantes de definir para bien del desarrollo de la descentralización fiscal y la autonomía de las municipalidades.

X. BIBLIOGRAFÍA

- Banco Central de Honduras. Estadísticas: Serie Tipo de Cambio Lempira respecto al dólar de los Estados Unidos de América y Serie Producto Interno Bruto a precios de mercado. www.bch.hn
- Consejo Monetario Centroamericano. www.semca.org
- Gasto Municipal en Centro América. www.iadb.org/publications
- GODICHET OLIVIER, DEL CID RAFAEL, TRPUTER. Descentralización y Gobierno Municipal en Honduras.
- GÓMEZ SABAINI, JUAN C. "Honduras: Hacia El Fortalecimiento Y Transformación De Los Recursos Tributarios De Los Municipios" Tegucigalpa, Honduras (Agosto, 2003)
- Gonzales Juan Alberto. El desafío de la Descentralización en Centro América.
- HUASCAR EGUINO Y FABRICE HENRY "Modernización De Las Finanzas Municipales, Un Paso Esencial Para La Consolidación Institucional" Antigua Guatemala, (1998)
- Instituto Nacional de Estadísticas. Proyecciones de Población por Municipios y área de residencia 2001-2015. www.ine-hn.org
- JIMÉNEZ, LUIS COSENZA; BODDEN JOYA, WALTER; M. DE PEREIRA, ANA CRISTINA "Mercado De Crédito Municipal En Honduras" (Octubre, 2008)
- Legislación Honduras (Lexadin). Constitución de Honduras 1982 y sus reformas; Ley de Municipalidades 1990 y sus reformas; Ley de Administración Pública Decreto No 146-86; Visión de País 2010-2038 y Plan de Nación 2010-2022 (www.seplan.gob.hn); Ley de Crédito Público, Decreto 111-90. www.sefin.gob.hn
- MALLER LUIS. Proceso de Ordenamiento y Desarrollo Territorial en Honduras.
- MENA B, ISAUL ANTONIO "Consultoría Sobre Revisión De La Normativa Para La Regulación Del Endeudamiento Municipal En Honduras" Tegucigalpa, Honduras (Diciembre, 2005)
- MENJIVAR VALLADARES, JUAN ANTONIO "Análisis De Los Avances En La Implementación De La Estrategia De Descentralización Y Desarrollo Municipal A Nivel Nacional: Descentralización Fiscal, Financiamiento Municipal Y Gobernabilidad" (Enero, 2008)
- PHELPS, PRISCILLA M; KEHEW, ROBERT B "Evaluación Del Sistema De Financiamiento Municipal En Honduras Y Su Propuesto Plan De Acción" Padgo, Inc. (Junio, 1998)

- PINEDA, JOSÉ ARNOLDO “Estudio Del Sistema Tributario Municipal De Honduras” (Noviembre, 2007)
- Programa Naciones Unidas. Índice de Desarrollo Humano 2004 y 2009. www.undp.un.hn
- SABAINI JUAN C. Honduras: El papel de las Municipalidades en el Combate a la Pobreza.
- SABILLÓN, SERGIO “Propuesta Para Modificaciones De Los Criterios Y Ponderaciones Definidas En El Artículo 91 (Distribución De Las Transferencias Fiscales Del 5%) Y Artículo 98 De La Ley De Municipalidades (Límites Al Gasto De Funcionamiento Municipal), En Función De La Mayor Equidad, Eficiencia Y Racionalidad En La Asignación Y Uso De Los Recursos Públicos” Tegucigalpa, Honduras (Octubre, 2009)
- Secretaría de Finanzas. Memorias Anuales 2002 y 2010. www.sefin.gob.hn
- Secretaría del Interior y Población, Sistema Nacional de Información Municipal SINIMUN 2002 y 2010. www.gobernacion.gob.hn
- VARGAS CESAR “Análisis sobre la reciente reforma modificatoria a los criterios de distribución de la transferencia nacional a los municipios, en el marco de los principios de equidad y eficiencia de un sistema de transferencias intergubernamentales” Agosto 2010
- VARGAS VERA, CÉSAR “Consultoría Para Estructurar Los Esquemas De Financiamiento Municipal En Honduras (Donaciones Y Préstamos) Y Proponer Una Política De Condiciones Financieras Para Las Inversiones Municipales” (Noviembre, 2007)
- VARGAS VERA, CÉSAR “Consultoría Para Estructurar Los Esquemas De Financiamiento Municipal En Honduras (Donaciones Y Préstamos) Y Proponer Una Política De Condiciones Financieras Para Las Inversiones Municipales”(Enero, 2008)
- VARGAS VERA, CESAR “Estudio Sobre Normativa Para La Regulación Del Endeudamiento Municipal En Honduras” (Junio, 2005)